

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Nouvelles Orientations DE La Politique Commerciale Française

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le Mardi 23 Mai 1933, à 14 heures
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

PAR

Marc LASSERRE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. ROGER PICARD

Suffragants : MM. RIST,
AFTALION.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1933

**Les Nouvelles Orientations de la Politique commerciale
française**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Nouvelles Orientations DE La Politique Commerciale Française

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le Mardi 23 Mai 1933, à 14 heures
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

PAR

Marc LASSERRE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. ROGER PICARD

Suffragants : MM. RISTY,

AFTALION.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Par rapport à l'année 1930, le chiffre de notre commerce extérieur (importations et exportations) accuse une diminution de plus de 50 %. Tel est le fait qui domine les tendances actuelles de la politique commerciale française, faisant passer au second plan les facteurs d'ordre politique, moral et doctrinal. De 1927 à 1932, le déficit de notre balance commerciale a crû dans une si forte proportion, qu'on a pu dire qu'il devenait plus inquiétant que le déficit budgétaire (1). Voici les résultats du commerce extérieur de la France pendant cette période :

(En millions de francs)

	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	
1927.....	53.042.878	54.924.759	— 1.874.881
1928.....	53.448.265	51.346.799	— 2.101.466
1929.....	58.220.622	50.139.151	— 8.081.471
1930.....	52.510.812	42.835.221	— 9.675.591
1931.....	52.199.302	30.421.327	— 11.777.975
1932 (5 premiers mois) ..	12.675.704	9.507.546	— 4.169.158

La restriction des échanges et la chute verticale de nos exportations que traduisent ces chiffres, sont évi-

(1) « Notre balance commerciale est inquiétante, peut-être plus inquiétante que le désordre budgétaire. » Allocution de M. Edouard Herriot aux membres de l'Union des Intérêts économiques. *Petit Parisien*, 24 novembre 1932.

demment conséquences de la crise mondiale dont les effets ont, cependant, si l'on pense à d'autres pays, relativement épargné le nôtre. Crise de surproduction entraînant chômage et diminution du pouvoir d'achat, crises boursières, crises monétaires avec toutes leurs séquelles et, par-dessus tout, crise de confiance, en un mot tous ces éléments solidaires qui, depuis le mois d'octobre 1930, paralysent l'économie mondiale, telles sont les causes du déficit de notre balance commerciale qui, — les chiffres donnés ci-dessus permettent de le remarquer, — tient non pas à l'accroissement des importations, qui sont en baisse, mais à la diminution des exportations.

Aussi, il serait vain de vouloir imputer à la politique commerciale suivie par la France au cours de ces dernières années, toute la responsabilité de cette situation presque catastrophique. Car, en matière commerciale, il n'en est pas comme en matière de finances publiques, — « Faites-moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances » —, c'est, au contraire, en fonction des conditions économiques que se fixe la politique commerciale d'un pays. Quand les conditions économiques sont satisfaisantes, quand les prix de revient s'établissent à un niveau qui permet au producteur d'être rémunéré, quand la production est réglée selon les besoins de la consommation, c'est sous un régime de liberté, permettant à la concurrence de jouer librement au mieux des intérêts de tous, que joue le mécanisme des échanges.

Il en était ainsi avant la guerre. La France s'était donné un tarif douanier minimum qui assurait à ses produits la protection indispensable, et dont le bénéfice était largement étendu à un grand nombre de nations entre lesquelles ne jouait aucune discrimination. Tel est aussi le régime que s'est donné la France par la réforme douanière opérée en 1927-1928.

Par contre, quand des causes de trouble interviennent dans la vie économique, les peuples, par une réaction naturelle, cherchent par des restrictions de toutes sortes à la liberté des échanges, à s'isoler, à se mettre à l'abri de la tornade. C'est ce qui s'est passé pendant la guerre, avec les prohibitions d'importation et d'exportation. C'est ce qui se passe, à l'heure actuelle, avec le système, sans précédent dans l'histoire économique de notre pays, des contingentements.

Toutefois, il faudrait se garder de croire que la politique commerciale soit sans influence sur le volume des échanges. On ne peut pas nier que si les négociateurs des accords commerciaux de 1927 et 1928 avaient prévu la crise, bien des déboires nous auraient été épargnés, et surtout, nous aurions pu, peut-être, éviter d'avoir recours à des mesures aussi rigoureuses que les contingentements.

Quoi qu'il en soit, la France, en 1931 et en 1932, s'est donné un système de protection fondé exclusivement sur les contingentements. Il s'agit donc de savoir, si l'on doit voir, dans ce système, l'expression

de la politique commerciale qu'entend désormais, suivre notre pays, ou si, au contraire, elle reviendra aux mesures, en nombre somme toute restreint, dont ont disposé, jusqu'à maintenant, les gouvernements pour influencer sur le commerce extérieur : droits de douane et accords commerciaux. C'est à cette question que nous essaierons de répondre dans la présente étude.

Cette étude comportera donc tout d'abord un exposé des bases du régime douanier qu'il s'agit de reviser. Nous étudierons ensuite, d'une part les modifications d'ordre interne — relèvements de droits, contingentements — d'autre part, les modifications d'ordre conventionnel intervenues au cours de ces dernières années, en cherchant surtout à mettre en valeur les tendances d'ordre général dont procèdent les unes et les autres.

Nous essaierons, pour conclure, de dégager des faits étudiés quelques prévisions concernant l'avenir de la politique commerciale française.

CHAPITRE I

La Réforme douanière de 1927-1928

Les années 1927-1928 marquent, dans l'histoire de notre tarif douanier, une date importante. Jusque là, le vieux tarif de 1892-1910 avait été ajusté aux conditions économiques par des relèvements successifs, par le jeu de coefficients et de surtaxes. En 1927-1928, la France a réellement procédé à une révision complète de son tarif douanier. Mais cette révision, au lieu d'être faite par mesures autonomes, s'est opérée par la voie des conventions commerciales. La réforme douanière de 1927-1928, à laquelle est consacrée ce chapitre, a donc consisté d'une part, en l'institution de nouveaux droits annexés aux conventions commerciales, puis incorporés à notre tarif douanier qui, de la sorte, s'est trouvé consolidé pour la plupart de ses articles, d'autre part, en un ajustement des droits frappant les articles qui n'avaient pas été visés par les consolidations.

Après un aperçu historique, nécessaire pour définir le régime douanier français à la veille de la réforme de 1927-1928, nous étudierons les conventions commerciales conclues en 1927-1928, et qui constituent

l'armature de notre régime douanier. Enfin, nous étudierons le tarif lui-même, qui, annexé à nos conventions commerciales, est aussi de droit commun.

SECTION I

Aperçu historique

Le système tarifaire constitué par les lois fondamentales de 1892 et de 1910 — lois encore en vigueur — avait pour but de réaliser pour la production nationale, une marge de protection invariable, le chiffre inscrit au tarif devant représenter l'écart entre le prix de revient de l'industrie française et celui de sa concurrente étrangère.

Le tarif annexé à la loi de 1892 est un tarif à double colonne. L'une comporte le tarif général, ou de droit commun, applicable à tous les pays n'ayant pas, avec la France, de traité de commerce; l'autre, le tarif minimum, qui peut être accordé en tout, ou en partie, par les conventions commerciales, mais sans engagement, en ce sens que ce tarif, sur lequel aucune concession ne peut être faite, peut être majoré à tout moment sans que les pays contractants puissent réclamer.

La clause de la nation la plus favorisée, incluse dans les conventions commerciales, garantissait aux contractants l'octroi de tout traitement plus favorable, susceptible d'être accordé ultérieurement à un pays tiers. A la veille de la guerre, 62 conventions ou

arrangements nous liaient avec les Etats étrangers, 35 de ces traités accordaient à nos contractants le bénéfice du tarif minimum pour la totalité de leurs produits.

Après la guerre, quand furent levées toutes les restrictions instituées pendant les hostilités, on voulut donner de nouvelles bases à notre politique commerciale.

Tout d'abord, en matière tarifaire, diverses mesures relevèrent les droits de douane pour les adapter aux nouvelles conditions économiques. Puis on créa des coefficients de majoration des droits, dont le taux variait suivant le cours des changes et le niveau des prix. Enfin, en 1921, un décret réalisa le relèvement du tarif général des douanes à l'importation à raison d'un écart maximum de 300 % entre ce tarif et le tarif minimum.

Notre tarif douanier devait subir deux nouvelles majorations de 30 % en 1926, pendant la crise du franc.

En matière contractuelle, la loi du 23 avril 1918 décida la résiliation de toutes les conventions commerciales qui nous liaient aux pays étrangers.

La loi du 29 juillet 1919 devint la charte de notre nouvelle politique commerciale. Elle autorisait le Gouvernement à accorder aux pays étrangers des droits intermédiaires entre le tarif minimum et le tarif général. Les réductions sur le tarif général, devaient être calculées en pourcentage sur l'écart entre les deux tarifs, en tenant compte des différences

entre les conditions de production des industriels français et des industriels des pays avec lesquels on traitait. Elle s'inspirait de l'idée de réciprocité dont on veut de nouveau, à l'heure actuelle, faire la base de notre politique commerciale.

Le système de la loi de 1919, dont l'essence était d'accorder des traitements différentiels aux pays contractants, excluait de façon absolue, cela va sans dire, la clause de la nation la plus favorisée.

Cependant, la France était obligée de la réclamer des pays avec qui elle traitait, ceux-ci ne lui offrant aucune garantie que des droits plus favorables ne seraient pas accordés ultérieurement à des pays tiers.

Mais les nations avec qui nous eûmes à traiter, ne se contentèrent nullement de la garantie que leur donnait la France de n'accorder, à aucun autre pays, de droits inférieurs à ceux du tarif minimum. Elles exigèrent, en tout état de cause, le traitement de la nation la plus favorisée.

Aussi, nos négociateurs, pour pouvoir obtenir les concessions dont la France avait besoin, accordèrent cette clause, non pas formellement, puisque la loi l'interdisait, mais par des moyens détournés tels que l'octroi du tarif minimum à une liste limitative de produits, mais comprenant en fait tous ceux qui intéressent l'exportation du pays adverse, ou la promesse d'appliquer le tarif minimum au cas où les exportations de pays tiers viendraient à en bénéficier. Enfin, des conventions antérieures à la guerre,

et comportant la clause de la nation la plus favorisée, furent prorogées.

D'autre part, plusieurs pays réclamèrent, pour être à l'abri du jeu des coefficients qui permettait au Gouvernement d'élever les droits de douane par décret, que ces droits fussent stabilisés. Un grand nombre de conventions commerciales contiennent des consolidations de droits, soit par adjonction d'une liste annexe, reprenant un certain nombre de positions du tarif, soit par l'obligation d'observer un préavis avant tout relèvement de droit, soit par la liaison du relèvement des droits aux variations de l'indice des prix.

En résumé, les caractéristiques de notre régime douanier, à la veille de la révision générale de 1927-1928, étaient les suivantes :

1° Un tarif douanier comportant les droits créés par les lois de 1892-1910, majorés par le jeu des coefficients, et par deux relèvements généraux de 30 % en 1926 ;

2° Des conventions commerciales nous liant avec les principaux pays d'Europe, sauf l'Allemagne et les pays ennemis avec qui nos rapports étaient régis par les traités de paix, conclues, en principe, selon la réciprocité absolue, comportant, en fait, la clause générale de la nation la plus favorisée et des consolidations de droit.

SECTION II

Les conventions commerciales conclues en 1927 en 1928

Le 10 janvier 1925, expiraient les clauses des traités de paix qui réglaient nos relations commerciales avec l'Allemagne.

Des accords provisoires réglèrent les relations commerciales franco-allemandes jusqu'à la conclusion de l'accord du 17 août 1927. Nous ne pouvons exposer, ici, l'historique de ces accords. Nous exposerons simplement les caractéristiques essentielles de l'accord franco-allemand et des accords subséquents avec les autres pays, qui doivent leur importance non seulement au fait qu'ils régissent nos relations avec de grandes nations étrangères, mais que c'est par eux que s'est opérée la révision de notre tarif douanier, devenu, comme nous le verrons, un tarif conventionnel.

L'accord franco-allemand du 17 août 1927

Les clauses tarifaires de l'accord du 17 août 1927 s'inspirent des mêmes tendances que celles qui se trouvent dans les conventions antérieures. Mais le fait que les procédés épars dans les conventions antérieures sont ici concentrés, donne à l'accord franco-allemand une signification particulière. L'accord franco-allemand est la synthèse des conventions précédemment conclues. En même temps, par l'importance des modifications douanières qu'il a déter-

minées, il marque un tournant de notre politique commerciale. Ses deux caractéristiques essentielles sont : l'octroi général et inconditionnel de la clause de la nation la plus favorisée, et la consolidation des droits.

Les articles 1 à 6 de l'accord du 17 août 1927 et leurs annexes, déterminent le régime douanier réservé, à l'importation en France, aux produits allemands. Les concessions faites sont les suivantes : l'Allemagne se voit accorder, sous réserve de certains délais, la clause de la nation la plus favorisée sans restriction, et la consolidation d'une partie du tarif français, pour laquelle, en même temps, est institué un nouveau tarif minimum. Ce tarif minimum nouveau devait devenir de droit commun par le décret du 30 août 1927.

L'Allemagne obtient d'abord le bénéfice du tarif minimum par les produits inscrits aux listes A et B annexées à l'accord. Ces deux listes couvrent plus de 1.000 rubriques du tarif français. Elles reprennent donc les plus importants produits de l'exportation normale de l'Allemagne vers la France.

En outre, l'Allemagne obtient que certains produits non inscrits aux listes A et B, mais intéressant, cependant, l'exportation allemande, soient repris sur une liste C, et bénéficient de pourcentages de réduction sur le tarif général, inscrits à la dite liste. Le Gouvernement français pouvait donc relever les droits frappant ces articles. Mais l'article 3 du traité stipulait que les produits énumérés à la liste C bénéficie-

raient de tout traitement plus favorable qui serait accordé, pour les mêmes produits, à des pays concurrents, en fait, aux pays de l'Europe centrale. L'article 3 ne faisait donc que différer l'application de la clause de la nation la plus favorisée pour les produits de la liste C.

Toutes ces mesures d'ailleurs avaient pour objet d'établir des paliers jusqu'au stade de l'application intégrale de la clause de la nation la plus favorisée. L'article 6 du traité prévoyait, en effet, que, à dater du 15 décembre 1928, les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne, bénéficieraient sans limitation à leur importation sur le territoire français des droits du tarif minimum en vigueur à cette date et du traitement de la nation la plus favorisée. Un des objets de l'additif douanier du 2 mars 1928 fut précisément d'ajuster le taux de nos droits de douane avant l'entrée en vigueur de cette clause de l'accord franco-allemand.

★★

L'autre caractéristique de l'accord franco-allemand était de consolider un grand nombre de nos positions tarifaires.

Tout d'abord, les produits d'importation allemande énumérés à la liste A, bénéficiaient à leur importation en France des droits du tarif minimum en vigueur à la date de la signature de l'accord. Les droits, ainsi consolidés, étaient ceux de la loi de 1892, modifiés par les lois et décrets subséquents. La

liste A porte sur 300 positions de notre tarif douanier.

Les produits d'importation allemande énumérés à la liste B bénéficiaient à leur importation en France, de droits inscrits à cette liste et qui devaient être institués avant la mise en vigueur de l'accord. La liste B porte sur 700 postes de notre tarif douanier.

Les produits de la liste C bénéficiaient de certains pourcentages de réduction sur notre tarif général indiqués à la dite liste, ces pourcentages devant rester les mêmes quels que fussent les relèvements ou abaissements de tarifs, surtaxes ou coefficients que la France pourrait instituer à l'avenir. Cependant ces articles ne pouvaient être frappés de droits supérieurs à 15 % de la valeur pour les produits non manufacturés, et de 18 % de la valeur pour les produits manufacturés. Il s'agissait là d'une consolidation différée sans précédent dans nos conventions commerciales.

La même consolidation différée se retrouvait dans l'accord franco-allemand pour les produits chimiques que le gouvernement français s'engageait à ne pas frapper de droits dépassant 15 % *ad valorem*.

Enfin, les « produits soyeux » n'étaient pas repris à la liste B. Mais le gouvernement français s'engageait à appliquer aux produits soyeux originaires d'Allemagne des droits égaux à ceux annexés à l'accord franco-italien du 16 janvier 1927. Comme le gouvernement français s'engageait à présenter ce dernier

accord à la ratification en même temps que l'accord franco-allemand, cette disposition équivalait pratiquement à une consolidation des droits.

L'article 4 de l'accord franco-allemand stipulait que pour les produits figurant aux listes A, B, C, les droits applicables resteraient les mêmes aussi longtemps que l'indice officiel des prix de gros ne marquerait point une différence de 20 % par rapport à l'indice du mois de juillet 1927. Mais cette garantie n'existait plus, sauf en ce qui concerne les produits de la liste B et quelques numéros de la liste A, au cas où un nouveau tarif serait institué par la France pendant la durée de l'accord.

La liberté de reviser le tableau des droits existait donc, sauf pour les produits inscrits à la liste B et un très petit nombre de marchandises inscrites à la liste A. Mais l'accord exigeait qu'il s'agit d'une refonte générale du tableau des droits (« l'expression nouveau tarif signifie soit un tarif complet s'étendant à toutes les branches de la production, soit un ensemble de modifications douanières portant sur l'ensemble des listes A et C du présent accord »). Nous verrons plus loin, en étudiant la réforme du tarif en 1927-1928, comment la France devait utiliser cette latitude.

L'Allemagne, était d'ailleurs suffisamment protégée contre un relèvement excessif des droits du tarif français, par la clause de la nation la plus favorisée.

D'autre part, l'accord prévoyait que le Reich pouvait dénoncer l'accord dans un délai d'un mois suivant la mise en vigueur du nouveau tarif. La France,

dans l'éventualité d'une revision douanière, était donc obligée de maintenir les taux à un niveau acceptable pour l'Allemagne. Cette clause constituait un engagement tacite que, le délai de négociation écoulé, et jusqu'à la date fixée pour l'expiration de la convention, les droits nouveaux acceptés en fait par l'Allemagne ne pourraient pas être modifiés.

★★

Les accords commerciaux subséquents. — L'accord franco-allemand devait, naturellement provoquer des demandes de négociations, de plusieurs autres pays et, notamment des concurrents de l'Allemagne sur le marché français.

Nous n'entrerons pas dans le détail de ces accords dont certains devaient avoir des répercussions sur les relations commerciales franco-allemandes, puisqu'ils instituaient des réductions sur notre tarif minimum, dont l'Allemagne, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée devait automatiquement bénéficier.

Tout d'abord, la Suisse demanda et obtint que fussent diminuées en sa faveur un grand nombre de taxes inscrites dans la liste B annexée à l'accord franco-allemand, taxes incorporées à notre tarif par le décret du 30 août 1927.

Puis la Belgique obtint sur plusieurs points, par l'accord du 23 février 1928, des réductions sur les taxes qui devaient être créées par la loi du 2 mars 1928. Cette loi du 2 mars 1928, ou « additif douanier » avait pour but d'adapter notre tarif douanier, dans

les limites de la liberté qui nous était laissée, aux conditions nouvelles nées de l'accord franco-allemand.

L'Italie et la Suisse recevaient par les arrangements des 7 mars et 11 mars des concessions de même nature.

Enfin le 16 mai et le 2 juillet, l'Autriche et la Tchécoslovaquie obtenaient le bénéfice intégral de la clause de la nation la plus favorisée et quelques réductions du tarif minimum étaient prévues en leur faveur. Par un arrangement du 1^{er} juillet, la Pologne se voyait consentir le tarif le plus bas pour les produits encore soumis à des droits intermédiaires.

Les conséquences de l'accord franco-allemand entraînaient également une modification de nos rapports avec les Etats-Unis. Nous n'avions pas de traité de commerce avec ce pays. Mais, à la suite de pourparlers avec le gouvernement de Washington, il avait été entendu que les tarifs généraux de base établis par la loi de 1910 et par le décret du 28 mars 1921, resteraient applicables chaque fois que leurs taux, coefficients compris, seraient supérieurs à ceux des droits minima résultant des conventions, et qu'au contraire le tarif minimum serait applicable aux marchandises provenant des Etats-Unis chaque fois que son taux serait égal ou supérieur aux taux des droits de base de 1910 et de 1921. Cinq décrets successifs furent pris dans ce sens après la réforme de 1927-1928 à la suite des mesures qui relevaient nos droits de douane.

En 1927 donc, la France était revenue à une politique relativement libérale comportant des réductions conventionnelles applicables par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée à toutes les puissances. Ainsi étaient écartés les trois principes dont on avait, en 1919, prétendu imposer l'application : refus de la clause de la nation la plus favorisée, autonomie des tarifs, intangibilité des droits autonomes.

Mais, de cette façon, une revision générale de notre tarif douanier s'était opérée : à la fin de 1928, nous avions un nouveau tarif minimum, de sorte que, à cette différence près que ce tarif minimum au lieu d'être autonome était inclus dans les conventions commerciales, on était revenu, pour les conventions commerciales, au régime de la loi de 1892.

Ainsi la convention franco-yougo-slave (30 janvier 1929) remplaçant la convention du 5 janvier 1907, est la première depuis 1919 à prévoir l'octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée sans aucune restriction. De même les conventions conclues en 1929 avec l'Esthonie, la Pologne, la Hongrie accordent à ces pays le tarif minimum qui ne leur avait été que partiellement accordé par les conventions antérieures. Si certains de ces traités apportèrent quelques modifications aux droits existants, il ne s'agit que de mesures de détail.

SECTION III

La revision de notre tarif douanier en 1927-1928

Elle s'est accomplie, comme nous venons de le voir en étudiant les conventions, par la voie de ces conventions elles-mêmes. Cependant les nouveaux droits institués par les accords commerciaux avaient une base commune : le projet de loi 3352.

Le projet de loi 3352 fut déposé le 11 août 1926, et distribué aux Chambres le 25 février 1927. Il avait pour but de mettre entre les mains du gouvernement français un instrument de négociation efficace, avant l'ouverture de la discussion des clauses du nouvel accord franco-allemand.

Le projet 3352 comportait un relèvement général de notre tarif et notamment des produits chimiques, des articles de petite mécanique, des machines, articles intéressant essentiellement l'exportation allemande. La discussion de ce projet fut sans cesse ajournée. Il ne fut jamais voté par les Chambres.

Cependant comme le Gouvernement, pour traiter avec l'Allemagne, avait absolument besoin d'un tarif suffisamment protecteur, il se fit donner par la loi du 27 juillet 1927, le droit de modifier par décret les droits de douane, sauf pour les denrées d'alimentation et les articles vestimentaires, la bonnetterie exceptée ; fort de ce droit, le gouvernement put accepter d'inscrire dans la liste B annexée à l'accord franco-allemand les droits prévus par le projet 3352.

Par le décret du 30 août 1927 ces droits furent incorporés à notre tarif douanier dont 318 numéros se trouvaient ainsi reformés. Les principaux articles visés étaient, en dehors des produits chimiques, les chaux et ciments, les teintures, les articles de verre, les papiers, les cuirs, la bonneterie, les articles de mécanique, les instruments de précision, etc...

Par ce décret, l'écart entre la protection accordée à l'agriculture et celle réservée à l'industrie s'était accru. Aussi, une revision des tarifs sur les points laissés de côté par l'accord franco-allemand était devenue indispensable.

Le 18 novembre 1927, par un décret rendu en application de la loi du cadenas, le gouvernement releva les droits sur les céréales, les viandes, les bestiaux, articles pour lesquels l'accord franco-allemand laissait la latitude d'augmenter la protection. En matière industrielle, le ministre du commerce, lors de la discussion du budget de 1928, annonça son intention de compléter la réforme douanière commencée par l'accord franco-allemand, notamment sur les points où la loi du 27 juillet restreignait l'initiative gouvernementale.

C'est à ces desiderata que répondit la loi du 2 mars 1928 connue sous le nom d'additif douanier, et qui concerne les produits agricoles et les produits industriels. Cette loi avait un double but : ajuster le taux des droits réservés à l'agriculture aux nouvelles conditions monétaires en affectant généralement du coefficient 5 les droits en vigueur en 1914, reviser

les taxes pour les produits industriels non repris à la liste B, à l'exception des textiles pour lesquels la nomenclature de 1910 demeurerait satisfaisante, et qui bénéficiaient de droits multipliés par des coefficients élevés (de 6,4 à 8,5 en général). Ce projet adopté par les Chambres et converti en loi, fut promulgué le 2 mars 1928 et appliqué le 16 mars suivant. Nous avons vu dans la section précédente que des réductions sur ce tarif furent accordées à différents pays, notamment à la Belgique et à la Suisse par la voie de conventions.

Par approximations successives, tantôt en élevant les droits et tantôt en les modérant, par décisions autonomes comme par voie contractuelle, la France avait ainsi, entre le 6 septembre 1927 et le 16 mars 1928 (dates d'entrée en vigueur de l'accord franco-allemand et de la loi du 2 mars), renouvelé entièrement le tarif de 1892-1910.

Ainsi les droits intermédiaires avaient tous disparu, et le tarif minimum français pouvait être considéré pratiquement comme un véritable tarif conventionnel dont la plupart des taxes, établies d'un commun accord avec les puissances étrangères étaient consolidées.

Le 2 mars 1928, M. Néron, au Sénat, résumait ainsi la situation :

- « Nous avons constaté que, sur les 1.500 articles
- » environ que comporte notre tarif actuel :
- » 950 résultent de l'accord franco-allemand ;
- » 5 seront modifiés par l'accord franco-italien ;

» 131 seront modifiés par l'accord franco-suisse.

» Evidemment, quelques articles figurent à la fois
» dans les trois conventions, ou seulement dans deux
» d'entre elles.

» Le projet additif vise à son tour, 270 articles.

» Le pointage auquel nous avons procédé nous a
» ainsi permis de constater que 330 articles seule-
» ment n'auront subi, depuis le mois de juillet der-
» nier, aucune modification. Mais l'accord franco-
» belge qui vient d'être signé est, paraît-il, assez
» important et aura pour effet de modifier une partie
» notable de ces 330 articles, de sorte que nous pou-
» vons affirmer que, par la voie des accords com-
» merciaux et de l'additif, le gouvernement aura
» réalisé, morceau par morceau, presque à lui seul
» et en tout cas avec la collaboration vraiment par
» trop sommaire du Parlement, une véritable revi-
» sion générale de notre tarif douanier, le plus sou-
» vent sous la pression des revendications des pays
» étrangers. »

CHAPITRE II

Les Modifications de notre régime douanier depuis la Réforme de 1927-1928

A la suite de la réforme douanière opérée pendant les années 1927 et 1928, le champ des modifications possibles de nos droits de douane, était donc très restreint, puisque sur les 7.000 postes de notre tarif, plus de 5.000 étaient consolidés.

Pour modifier ces droits consolidés, il était indispensable de négocier au préalable avec les pays à qui nous avions consenti les consolidations, et au bénéfice desquelles ils ne pouvaient, bien entendu, renoncer, que si des concessions jugées suffisantes leur étaient consenties, par la France, en contre-partie de cet abandon.

Aujourd'hui, on critique sévèrement les négociateurs de nos accords commerciaux qui acceptèrent des consolidations de droits. On oublie trop facilement que les pays signataires des traités nous accordèrent des avantages équivalents. La stabilité ainsi obtenue était très profitable à nos échanges exté-

rieurs. Elle pouvait, au surplus, fournir une base solide aux plans de réorganisation économique de l'Europe. D'ailleurs les dangers que présentaient ces consolidations étaient limités par la brièveté des préavis de dénonciation et des conventions elles-mêmes. Mais brusquement, les conditions économiques évoluèrent vers l'état de crise aigüe, et les accords conclus en période de prospérité apparurent, prématurément, complètement inadéquats.

Pour plusieurs raisons, la crise économique devait rendre particulièrement désavantageux pour la France, le régime créé par la réforme de 1927-1928. Par suite de la consolidation des droits, nous n'avons pas pu opposer une barrière efficace à l'invasion des marchandises étrangères liquidées à n'importe quel prix, en raison de la crise de surproduction, et dont l'exportation dans notre pays était encore favorisée par des mesures de *dumping*. La France était désavantagée, d'autre part, par le niveau relativement très élevé de ses prix intérieurs, par rapport au niveau mondial. Le 1^{er} janvier 1928, l'indice de nos prix de gros (base 100 en 1914) s'établissait à 590, contre 670 pour les prix de gros des produits importés. Au 1^{er} juin 1932 l'indice des produits nationaux était de 495, celui des produits importés de 298. Pour les prix de détail même phénomène. Alors que dans tous les pays européens, les nombres-indices du coût de la vie, sont en baisse sensiblement, les indices des prix de détail et du coût de la vie, sont à Paris, plus élevés en mars 1932 qu'au mois d'août 1928. Il n'entre

pas dans le cadre de cette étude d'analyser les causes de ce phénomène, dont la principale est sans doute la politique protectionniste pratiquée en matière agricole, qui élève considérablement le coût des denrées alimentaires et, partant, le taux des salaires, il nous suffit d'en constater l'effet immédiat : la position privilégiée sur le marché français de la concurrence étrangère, et la chute presque catastrophique de nos exportations que la baisse du pouvoir d'achat des consommateurs étrangers contribuait encore à priver de débouchés.

Il suffit pour s'en rendre compte de considérer les chiffres de notre commerce extérieur. Alors que notre commerce extérieur se soldait en 1927 par un actif de 2 milliards en chiffres ronds (importations : 53 milliards; exportations : 55 milliards), il se soldait en 1931 par un déficit de près de 12 milliards (importations : 42 milliards ; exportations : 30 milliards). Pour les cinq premiers mois de 1932, le déficit de notre balance commerciale est de plus de quatre milliards.

Protéger l'industrie nationale contre l'invasion des produits étrangers liquidés à des prix de dumping, opposer aux entraves mises par l'étranger à notre commerce d'exportation des mesures de rétorsion, telles sont les causes de la politique protectionniste suivie par la France depuis 1928.

SECTION I

La procédure parlementaire en matière douanière

— Bien que l'examen des modifications tarifaires soit, au même titre que l'examen de tout impôt, un privilège et un devoir du Parlement, la procédure adoptée en matière douanière, au cours de ces dernières années, est caractérisée par l'abandon par le Parlement de cette prérogative essentielle.

Ainsi, la procédure du « cadenas » qui autorise le Gouvernement, sous réserve d'une ratification parlementaire ultérieure à relever les droits de douane par simple décret, pour un certain nombre de produits agricoles, afin d'éviter des manœuvres spéculatives, ne s'étendait jusqu'au 1^{er} décembre 1929 qu'à quarante-six postes de notre nomenclature douanière : céréales et leurs dérivés (68 à 73), vins (171 *bis*, 171 *ter*, 173 *bis*), bestiaux (4 à 13), viandes fraîches de boucherie (16 A).

La loi du 31 décembre 1929 fit passer le nombre de ces postes de 46 à 81 étendant la procédure du cadenas aux viandes congelées (16 B), au lait complet ou écrémé (35), à la crème de lait (35 *bis*), au lait concentré sans sucre (35 *ter*), au lait concentré sucré (35 *quater*), à la farine lactée (35 *quinqu.*), aux fromages (36), au beurre (37), aux pommes de terre (83), aux biscuits sucrés (94), au houblon (160), à la fécule de pommes de terre (319).

La loi du 14 mars 1931 étendit la procédure du cadenas à 44 postes : viandes salées ou en saumure (17), viandes préparées (17 *bis*), charcuteries fabriquées non compris les pâtés de foie (15 *ter*), le museau de bœuf (17 *quater*), les conserves de viande (20), les boyaux frais ou secs (20 *bis*), les viandes boucanées pour la nourriture des animaux (20 *ter*), les graisses animales autres que de poissons (30), les graisses d'extraction de suint et de laine épurée (30 *bis*).

Enfin la loi du 19 avril 1931 soumit à cette procédure expéditive, trente-sept postes nouveaux : fruits confits ou conservés au sucre (86), sucres (91), cannes à sucre desséchées (91 *bis*), mélasses (92), sirops (93), confiseries au sucre (93 *bis*), glucose (93 *ter*), biscuits sucrés (94), pain d'épices (94 *bis*), poudres sucrées pour crèmes (94 *ter*), confitures, gelées, marmelades, etc. (95), cuites de fruits et de pulpes de fruits (95 *bis*), chocolat (98), confiseries au chocolat et cacao (98 *bis*), betteraves fraîches ou séchées (162).

Cent soixante-deux produits tombent ainsi sous le coup de la loi du cadenas. Cela veut dire que le relèvement des droits y afférents ne donne lieu à aucune discussion préalable. Il suffit qu'un projet de loi tendant à la ratification de l'initiative gouvernementale soit présenté à la Chambre des députés, dans les cinq jours de la signature du décret portant relèvement des droits. Si les Chambres ne sont pas réunies, le projet doit être déposé dès le début de la plus prochaine session.

La procédure du cadenas ne joue qu'en faveur du relèvement des droits. Si on voulait les abaisser, c'est à la procédure normale du vote d'une proposition ou d'un projet de loi qu'il faudrait avoir recours.

En abandonnant ainsi entre les mains du Gouvernement une de ses prérogatives essentielles, le Parlement ne faisait que poursuivre le mouvement déjà commencé par la loi du 17 juillet 1927, qui, on s'en souvient, donnait au gouvernement le droit de modifier par décret les droits existants pour pouvoir conclure des conventions commerciales. Nous verrons plus loin, en étudiant les contingentements, que cette tendance devait encore s'accroître par la suite.

Ainsi se manifestait le désir du Parlement de ne pas vouloir porter, vis-à-vis de l'opinion publique internationale, la responsabilité directe de mesures protectionnistes, en contradiction avec la politique de liberté des échanges et de rapprochement des peuples, dont les porte-parole de sa majorité se faisaient à Genève, les défenseurs.

SECTION II

Mesures prises par le gouvernement français renforçant le caractère protectionniste de notre régime douanier

A. — Relèvements de certains droits après déconsolidation préalable

De 1928 à la fin de 1931, le Gouvernement français, sous la pression des producteurs intéressés, a poursuivi une politique de déconsolidation des droits

de douane inscrits sur les listes annexées aux conventions commerciales.

Dès que, moyennant compensation, les puissances bénéficiaires de la stabilisation des droits ont renoncé sur un article donné, à cette faveur, interviennent en France des mesures législatives ou réglementaires ayant pour objet de reviser sur ce point les tarifs de douane.

Si l'on suit, dans leur ordre chronologique, les négociations menées à bien et les majorations douanières intervenues à leur suite, on est frappé par leur caractère dispersé, et les solutions de continuité qu'elles présentent.

Cela tient à la nature conventionnelle des droits qu'il s'agissait de relever. Chaque mesure est indépendante de celle qui la précède ou qui la suit, elle intervient à tel jour plutôt qu'à tel autre, uniquement parce que sur le point particulier qu'elle vise, la résistance des pays étrangers a été plus ou moins vive, parce que le nombre des Etats bénéficiant de la consolidation pour l'article en question s'est trouvé plus ou moins grand, parce que, surtout, la pression des producteurs intéressés a été plus ou moins forte, soit que leur situation ait été particulièrement grave, soit que leurs sollicitations se soient exprimées de façon plus ou moins pressante.

Dans cette étude, dont le but est surtout de dégager les tendances générales de la politique douanière française, bien plus que d'en faire un historique, nous ne prétendons pas donner une liste complète des

mesures de relèvements de droits de douane prises après modifications des accords commerciaux existants. Nous en donnerons simplement les principaux exemples, dans l'ordre chronologique.

Le décret du 18 janvier 1930, pris après entente avec la Tchécoslovaquie, augmente de 40 % les droits du tarif minimum sur les avoines (n° 69 de notre tarif). Le même décret augmente de 40 % les droits sur les pommes de terre (n° 83 de notre tarif) à l'état frais ou à l'état de féculs, après déconsolidation préalable des taux consentis à l'Esthonie.

La loi du 17 avril 1930 remplace les droits *ad valorem* sur les automobiles, accessoires et pièces détachées, inclus dans les conventions avec la Belgique et la Tchécoslovaquie par une tarification spécifique sensiblement plus lourde.

De même, pour les bas et chaussettes de coton (ex. 419), les droits *ad valorem* sont remplacés par une tarification spécifique plus protectrice, après entente avec la Tchécoslovaquie et l'Allemagne, par la loi du 18 avril 1931.

Le décret du 13 février 1931 opère un relèvement de 135 % du tarif minimum sur les semoules en pâtes et pâtes d'Italie (n° 77), après modification de l'accord du 7 mars 1928 avec ce pays.

La loi du 31 mars élève de 52,7 % et 53 % les droits du tarif minimum sur les moûts de vendange et de jus de raisin frais, à la suite de l'arrangement franco-italien du 16 mars 1931.

Le décret du 8 octobre 1931, pris à la suite de

l'arrangement franco-tchécoslovaque du 13 septembre 1931, opère le relèvement du tarif des houblons.

Le décret du 11 octobre 1931 élève les droits sur les peignoirs et serviettes de toilette, à la suite des arrangements conclus avec la Suisse et la Tchécoslovaquie le 23 septembre 1931. C'est par une modification de la classification douanière prévue dans les accords que le tarif fut majoré : les articles, classés sous le n° 460 avec un droit de 15 % *ad valorem*, passent au n° 460 *series* avec un droit spécifique beaucoup plus élevé correspondant au droit des tissus, majoré de 10 %.

La loi du 28 novembre 1931 relève le tarif douanier des chaussures à la suite des arrangements conclus avec la Suisse le 17 juin 1931 et la Tchécoslovaquie le 25 novembre.

Par la loi du 9 janvier 1932 la France recouvre sa liberté tarifaire pour les porcelaines (Ex. 347 A, 347 B), après conclusion d'avenants à l'accord commercial franco-allemand et à l'accord franco-tchécoslovaque. La même loi stipule que le tarif minimum antérieur sera applicable aux pays dont les producteurs intéressés auront signé avec leurs concurrents français des accords de contingentement.

Le décret du 26 mars 1932 instituait une majoration des droits de douane sur les bois communs (n°s 127, 128 *bis*, 129, 130) après récupération de notre liberté tarifaire, pour les articles visés, vis-à-vis de l'Esthonie.

B. — Relèvement des droits qui n'étaient pas consolidés.

Si l'on étudie les mesures intervenues depuis 1928, en vue de relever les droits de douane frappant les produits qui n'avaient pas été visés par les consolidations annexées aux accords, on est frappé par le fait qu'il s'agit surtout de produits agricoles ou alimentaires.

Ces produits, en effet, en raison de l'importance primordiale qu'ils tiennent dans l'économie française, ont été le plus souvent laissés en dehors des accords comportant des consolidations, le gouvernement tenant à sauvegarder, en ce qui les concerne, sa liberté pleine et entière.

L'agriculture, d'autre part, a été la première à souffrir de la crise économique, dont une des causes principales est la surproduction agricole des Etats-Unis et de l'Europe centrale. Enfin quand on sait combien les intérêts agricoles comptent au Parlement de chaleureux défenseurs, on ne s'étonne plus que ceux-ci aient bénéficié de la sollicitude gouvernementale en matière douanière, sollicitude qui s'exerce d'autant plus aisément que pour la plupart des produits visés, on peut, comme nous venons de le voir, user de la procédure expéditive du cadenas.

Un décret du 23 mai 1929 élève de 42,8 % les droits sur le froment, l'épeautre, le méteil, de 33,3 % les

droits sur les farines, de 43,7 % les droits sur les gruaux, semoules, grains, etc...

La loi du 29 novembre 1929 majore les droits de douane de 40 % environ sur les sucres et produits sucrés. Sont aussi augmentés les droits sur les laits condensés sucrés, les fruits de table conservés au sucre et au sirop, les sucres provenant des pays étrangers, les cannes à sucre desséchées, les mélasses, les sirops, les confiseries, les glucoses, la pâtisserie, les confitures, les chocolats et les betteraves. En contre-partie de l'augmentation des tarifs de douane, est consentie aux produits indigènes une réduction corrélative des droits intérieurs ; le consommateur français ne supporte de la sorte aucune surcharge fiscale, mais l'importation des produits sucrés d'origine étrangère se trouve doublement frappée.

Le décret du 19 mai 1930 instituait un nouveau relèvement des droits sur le blé, majorés de 60 %. Cette mesure, ajoutant ses effets à ceux du décret du 23 mai 1929, le tarif minimum d'entrée sur les blés étaient ainsi majorés de 100 % par rapport à l'ancien tarif.

Le décret du 3 juin 1930 augmente de 100 % les droits du tarif minimum sur le beurre frais ou salé.

Le décret du 18 juillet 1930 augmente de 33 % les droits du tarif minimum sur les porcs et cochons de lait, de 92 % les droits sur les viandes congelées de porc, de 133 % les droits sur le saindoux, de 66 % les droits sur les fromages de Hollande.

Un autre décret du 18 juillet 1930 relève encore de

42 % environ les droits sur les avoines, déjà consolidés avant un décret du 18 janvier 1930 qui instituaient une première majoration.

Le décret du 11 septembre 1930 élève de 140 % les droits du tarif minimum sur les maïs (n° 572), sauf les maïs dits de Bessarabie, en provenance de la Roumanie, dont le droit d'entrée n'est relevé que de 68 %, encore que cette tarification de faveur ne s'applique que dans les limites d'un contingent fixé chaque année par le Ministre de l'Agriculture.

La loi du 17 février 1931 élève de 194 % les droits du tarif minimum sur les produits de la pêche étrangère (ex. 45). La même loi frappe d'une majoration de droit variant de 135 % à 370 % les articles énumérés sous le n° ex. 46 de notre tarif : poissons secs, salés ou fumés, harengs.

Le décret du 26 mars 1931 institue une majoration de 40 à 100 % sur les bestiaux (12), les viandes préparées de porc (ex. 17 *bis*), les viandes congelées de porc, la charcuterie fabriquée (ex. 17 *ter*), les conserves de viande (ex. 19), etc., etc... Les droits frappant ces différents articles avaient déjà été majorés par le décret du 18 janvier 1930.

La loi du 15 avril 1931 frappe de nouveaux droits majorés de 13 % à 21 % le lait concentré (35 *quat.*), la farine lactée (35 *quinq.*). La même loi élève de 21 % les droits sur les sucres (91), mélasses (ex. 92), confiseries au sucre (ex. 93 *bis*); de 18 % les droits sur les confiseries (ex. 93 *bis*). Les droits sur les glucoses, biscuits sucrés, pains d'épices, poudres sucrées,

confitures, chocolat, etc., etc., sont également relevés.

La loi du 22 avril 1932 institue une majoration de 333 % sur les droits du tarif minimum frappant les pâtes de bois destinées à la fabrication de papier pour journaux et périodiques, de 160 % les droits du tarif minimum sur les pâtes pour papier destiné à l'impression des livres scolaires, de 62 % les pâtes pour papier destiné à l'impression de tous autres livres (ex. 168), de 420 % les papiers destinés à l'impression des journaux et périodiques sauf pour ceux dont le grammage est compris entre 45 et 100 qui ne font l'objet que d'une majoration de 60 % ainsi que les papiers en bobines ou en rames destinés à l'édition des livres scolaires (ex. 461). Les papiers couchés en blanc (ex. 461-M) sont frappés d'une majoration de droits de 122 ou 100 % suivant qu'ils sont destinés à l'impression des journaux et périodiques ou à l'édition.

Le décret du 28 avril 1931 relève de 66,6 % ou 100 % les droits sur le seigle (n° 71) suivant qu'il est en grains ou en farines.

La loi du 17 juillet 1931 élève à nouveau les droits sur le poisson frais et conservé, les fruits de table, les légumes en boîte.

En 1932, la loi du 14 avril 1932 augmente les droits concernant les articles confectionnés en tissus élastiques, tressés, tissés, guipés ou tricotés, etc...

Cette longue énumération appelle deux remarques :

1° La tendance protectionniste qui marque la poli-

tique douanière de la France depuis la réforme de 1927-1928 s'est donné libre cours pour les articles qui n'étaient pas visés par les consolidations annexées aux conventions commerciales.

Le taux moyen des majorations portant sur des produits dont les droits d'entrée stabilisés par des conventions commerciales, devaient être au préalable, déconsolidés n'est que 55 % environ. Les pays étrangers ne renonçaient, en effet, au bénéfice des consolidations que moyennant des concessions équivalentes et aussi contre la promesse que la liberté tarifaire recouvrée ne servirait pas à établir une protection abusive.

Au contraire, pour les produits qui n'étaient pas visés par les consolidations annexées aux traités, seules, des considérations politiques générales pouvaient contrebalancer l'effet des réclamations des intérêts particuliers coalisés. Celles-ci devaient naturellement l'emporter sur celles-là. Aussi, le taux moyen des majorations de droit instituées de 1928 à 1931 est-il de près de 150 %.

2° On est frappé par le caractère décousu de toute cette série de lois. Cela prouve que cet ensemble de mesures protectionnistes ne procède pas d'un plan général, mais s'est fait suivant les besoins du moment, sur la demande des producteurs intéressés, touchés, les uns après les autres par la crise.

*C. — Mesures protectionnistes
d'ordre administratif ou fiscal*

A côté des modifications d'ordre tarifaire, un certain nombre de mesures ont été prises procédant aussi de tendances protectionnistes, mais édictant des réglementations d'ordre administratif ou fiscal.

Il faut citer dans ce domaine, la loi du 1^{er} janvier 1930, sur les vins. La caractéristique essentielle de cette loi est d'interdire l'utilisation dans les coupages de vins importés. En restreignant ainsi les importations étrangères de vins, la France portait atteinte sinon en droit, du moins en fait, aux engagements pris à l'égard de la Grèce, de l'Espagne, du Portugal et de l'Italie.

Une disposition de la loi de finances du 17 avril 1930 transformait en une taxe unique, pour les produits laitiers et pour les vins, l'impôt sur le chiffre d'affaires.

La loi du 22 avril 1930 édictait des mesures en vue d'assainir le marché des vins par le moyen d'une subvention gouvernementale permettant l'achat d'alcools viniques.

Dans le domaine fiscal, la mesure la plus importante, quant à l'aggravation de la protection, se trouve dans la loi de finances de l'année 1932, dont une disposition a pour effet de rendre progressive la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation et de la porter de 2 à 4 et 6 % suivant le degré d'achèvement des produits importés. A l'origine de cette réforme, il

faut voir principalement la nécessité de procurer au budget de 1932 les ressources indispensables à son équilibre. En établissant dans un but, surtout fiscal, les nouveaux taux de la taxe à l'importation, on a contrevenu au principe que les mesures de protection doivent être fondées uniquement sur des considérations d'ordre économique. A cette règle essentielle, les faits ont apporté une confirmation. Cette modification législative a soulevé dans plusieurs pays des protestations très véhémentes qui ont été suivies en Suisse, de sévères mesures de rétorsion. Elle a déjà commencé à priver notre exportation d'une partie des débouchés qui lui restaient ouverts.

SECTION III

La question de la révision générale de notre tarif douanier

Pour parer aux dangers sans cesse croissants que la concurrence étrangère faisait subir à toutes les branches de la production française, le Gouvernement, qui, comme nous l'avons vu, avait, par les conventions commerciales, presque complètement aliéné sa liberté tarifaire, devait être contraint, dès le début de l'année 1931, de limiter les importations par la fixation de contingents. La politique de déconsolidation des droits, par conclusion d'avenants aux accords commerciaux existants, ne pouvaient donner que des résultats partiels, et difficiles à obtenir. Les contingentements, au contraire, auxquels un chapitre

de cette étude est consacré, offrait un moyen simple et rapide de satisfaire les revendications des industriels français.

Mais en raison de ses sérieux inconvénients, il était entendu que le régime instauré, encore en vigueur quand nous écrivons ces lignes, ne saurait être considéré comme un système normal et permanent de protection. La doctrine actuelle du Gouvernement, c'est qu'il convient d'envisager la suppression progressive des contingentements dans la mesure où il est souhaitable de la réaliser.

Mais, dans cette hypothèse, étant donné que les conditions de la concurrence extérieure, ne se sont pas sensiblement modifiées, il ne saurait être question de rétablir purement et simplement la liberté des importations, sans prendre, par d'autres moyens, les mesures de défense indispensable. Ces mesures paraissent devoir consister dans un ajustement de notre tarif douanier aux conditions économiques présentes.

A cet effet, M. Julien Durand, ministre du Commerce, a adressé, en date du 5 octobre 1932, aux principaux groupements de producteurs français, une circulaire les priant de lui faire connaître, en ce qui concerne les produits qui relèvent de leur groupement, les droits intermédiaires entre le tarif général et le tarif minimum actuel qu'ils estiment nécessaire pour assurer la protection équitable de leurs industries. Ce travail, dit la circulaire, doit

être effectué sur la base de la nomenclature existante.

La première partie de cette circulaire appelle trois remarques :

1° Alors que, dans son préambule, leur circulaire semble ne concerner que les produits contingentés, elle demande, ensuite, aux producteurs, de répondre pour tous les produits sans exception. En fait, le but primitif de cette circulaire était assez limité : il s'agissait de savoir de quelle majoration de droits il convenait de frapper les produits pour lesquels les mesures de contingentement seraient éventuellement levés. C'est plus tard qu'on a décidé de faire rentrer aussi les produits non contingentés dans le cadre de l'enquête qui semble ainsi avoir pour objet, une refonte générale de notre tarif douanier.

2° S'il s'agit d'une refonte générale du tarif douanier, on peut s'étonner que les réponses doivent être faites sur la base de la nomenclature existante, puisque — la chose a été affirmée à maintes reprises par les personnes les plus autorisées — il est entendu que la France doit adopter la nomenclature internationale préparée actuellement à Genève par une commission d'experts que préside un fonctionnaire, français, M. Fighiera. Si, réellement, il s'agissait d'une refonte générale de notre tarif douanier, il semblerait contre-indiqué de la faire sur la base d'une nomenclature condamnée à disparaître à plus ou moins brève échéance.

3° La circulaire parle de « droits intermédiaires

entre le tarif général et le tarif minimum actuels ». Serait-il question de revenir au système des droits intermédiaires créé par la loi de 1919, établissant des discriminations entre les importations de chaque pays, système qui s'est révélé absolument inapplicable pendant les années 1919 à 1927. Du fait que nos conventions commerciales comportent toutes, à l'heure actuelle, la clause de la nation la plus favorisée, le système des droits intermédiaires est aujourd'hui définitivement condamné. Aussi, au lieu de « droits intermédiaires » les auteurs de la circulaire du 5 octobre 1932 ont-ils simplement voulu dire : « nouveaux droits du tarif minimum », puisque d'autres passages de la circulaire impliquent que le Gouvernement veut maintenir le système du double tarif général et minimum, sur lequel depuis 1892, repose notre régime douanier.

★★

La circulaire du 5 octobre 1932 donne quelques indications, quant au taux des nouveaux droits.

« Les droits de douane, dit le ministre, étant destinés à couvrir l'écart normal entre les frais de production en France et à l'étranger, des éventualités exceptionnelles comme des mesures de dumping, et la dévalorisation des devises ou monnaies d'un pays étranger, ne doivent pas entrer en ligne de compte dans l'étude de nos propositions. Il entre dans l'intention du Gouvernement de faire face à ces

éventualités exceptionnelles par d'autres mesures, indépendantes du tarif des douanes. »

Ainsi, le relèvement éventuel de notre tarif minimum aura simplement pour but d'assurer à l'industrie nationale le minimum de protection nécessaire, pour assurer la paix sociale. Cependant, le ministre du Commerce paraît avoir admis, *a priori*, que la règle ainsi posée ne pourra, en aucun cas, entraîner l'adoption de taux supérieurs à ceux du tarif général actuel, puisqu'il est précisé que les droits à proposer devront être intermédiaires entre ce tarif général et le tarif minimum en vigueur.

★★

Doit-on considérer la circulaire du 5 octobre 1932 comme l'amorce d'une révision générale de notre tarif douanier ?

Il ne le semble pas, car on ne saurait la concevoir sans une refonte complète de notre nomenclature qui a été établie dans sa forme actuelle, moins en fonction des besoins réels de notre production qu'en fonction des exigences des pays étrangers avec lesquels nous avons conclu, depuis 1927, des accords commerciaux. Or, dans sa lettre, le ministre du Commerce a pris soin de spécifier, nous l'avons déjà dit, que les propositions qui lui seraient soumises, devraient être uniquement basées sur cette nomenclature.

D'autres passages de la circulaire indiquent que

son but est non pas d'amorcer la refonte de notre tarif, mais simplement de fournir des indications aux négociateurs français avant la révision de nos accords commerciaux, et en particulier, de l'accord franco-allemand (ce dernier devait faire l'objet d'un avenant signé le 28 décembre 1932, que nous étudierons plus loin).

La circulaire demande, en effet, aux producteurs d'indiquer les difficultés spéciales qu'ils ont pu rencontrer dans leurs échanges avec l'Allemagne.

Elle leur demande également d'indiquer les chiffres à l'importation et à l'exportation dans le commerce franco-allemand au cours des années qui ont suivi la mise en application de l'accord de 1927 pour les produits qui les intéressent.

Enfin, les producteurs devaient indiquer les diverses mesures de protection autres que les droits de douane qui pourraient paraître nécessaires à l'industrie ou au commerce considéré dans leurs rapports avec l'Allemagne.

Enfin, les réponses devaient parvenir au Ministère du Commerce, avant le 20 octobre, et la circulaire était envoyée le 5 octobre. La brièveté du délai imparti montre qu'il s'agissait avant tout, que les résultats de l'enquête fussent connus avant le début des pourparlers franco-allemands.

★★

Les réponses à cette circulaire furent fort nombreuses. Certains groupements, à qui elle n'avait pas été adressée, donnèrent quand même leur avis.

Ces réponses n'ont pas été publiées. On sait, cependant, qu'elles sont toutes caractérisées par la demande d'un surcroît de protection.

Quoi qu'il en soit, cette circulaire, si elle ne prétend pas être l'origine d'une refonte générale de notre tarif douanier, nous donne une idée des tendances actuelles de la France, en matière tarifaire. Ces tendances peuvent se résumer en deux points principaux :

1° Il n'est pas question d'abandonner le système du double tarif général et minimum.

2° La tradition, vieille de quarante ans, qui veut que les droits du tarif minimum servent à couvrir l'écart entre les frais de production du producteur français et de son concurrent étranger, est respectée. Cette tendance, nous en retrouvons également l'expression dans le rapport de M. Adéodat Boissard, sur la politique douanière française, adopté par le Conseil national économique dans sa session du 21 novembre 1932 : « Un protectionnisme trop généralisé qui aurait pour effet de laisser vivre sans distinction, toutes les industries, les prospères comme les malsaines, les progressives comme les retardataires, ne saurait trouver de défenseur. En fait, la nouvelle politique qui, comme on le verra, nécessiterait la révision de notre tarif, devrait avoir comme premier objectif un examen sérieux des diverses branches de la production française, afin que le Gouvernement puisse déterminer les industries et les productions agricoles, qui, par

« leur importance, leur activité, les progrès qu'elles
« ont réalisés, sont réellement viables et doivent
« être défendues. »

SECTION IV

Le régime douanier français et la coopération internationale

Par l'article 32 du pacte de la Société des Nations, ses membres s'engagent à prendre les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et « le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société... »

Chargée de l'application de ce texte, la S. D. N., par la voix de ses organismes spécialisés dans les questions économiques, s'est efforcée de faire prévaloir les solutions les plus conformes aux principes du libre-échange, préconisant l'abaissement des barrières douanières. Le rapport de la conférence économique de 1927 préconise la suppression des prohibitions, et pose le principe d'une nomenclature douanière unifiée.

En 1929, MM. Briand et Hymans, présentèrent, lors de l'Assemblée plénière de la S. D. N., tenue à Genève, du 30 août au 25 septembre, un projet de « trêve douanière ». Au cours de la 10^e Assemblée plénière de la S. D. N., en 1929, les chefs des délégations, MM. Briand, Mac Donald, Stresemann, Hymans ayant

montré la nécessité de la coopération économique entre les peuples, la trêve douanière apparut à tous comme une étape nécessaire avant d'entreprendre une action concertée pour la réduction des tarifs de douane. Le Comité économique de la S. D. N. fut chargé d'établir un projet d'accord dans ce sens. Il prépara un projet de convention en 22 articles dont les principales dispositions étaient les suivantes :

1° A la date du 1^{er} octobre 1929, seraient stabilisés les droits de douane à l'entrée et à la sortie, ainsi que les taxes accessoires ;

2° Dans des circonstances exceptionnelles ou extraordinaires, les Etats signataires pourraient reprendre leur liberté. Ils auraient également la faculté de modifier la nomenclature douanière, à condition, toutefois, de ne pas aggraver l'incidence des droits. Des dérogations particulières pourraient être prévues dans l'accord même.

L'avant-projet donnait compétence à un organisme technique spécial, dépendant de la S. D. N., et le cas échéant, à la Cour internationale de Justice, pour trancher les différends relatifs à l'application de la convention. L'accord ainsi réalisé resterait ouvert aux Etats qui n'y auraient pas d'abord adhéré. Il n'entrerait en vigueur que quand un certain nombre de ratifications auraient été acquises, et serait susceptible de dénonciation.

Alors que les suggestions des chefs d'Etats avaient été bien accueillies par l'opinion publique, cet avant-projet fut l'objet de nombreuses critiques. En France,

les grandes associations économiques s'y montrèrent défavorables. Elles prétextèrent que la stabilisation monétaire avait entraîné la hausse des prix, postérieurement au vote de la loi douanière du 2 mars 1928, et que les tarifs, alors fixés, n'étaient plus en rapport avec le coût de la production à la fin de 1929. La mise en vigueur de la loi des assurances sociales élèverait encore les prix de revient.

La tendance protectionniste prévalut et se traduisit par l'adoption de mesures relevant les droits de douane.

L'opposition entre les idées et les actes continua à s'affirmer pendant l'année 1930. La délégation française joua un rôle de premier plan à la conférence internationale de février-mars 1930 où l'on préconisa la stabilisation générale des tarifs de douane. Mais dans le même temps la France concluait plusieurs arrangements commerciaux par lesquels elle obtenait la déconsolidation de certains droits qu'elle désirait relever, et les droits qui n'étaient pas consolidés faisaient, eux aussi, l'objet de majorations.

La convention, signée à Genève, le 24 mars 1930, par les représentants de 17 nations européennes qui devait être primitivement conclue en vue d'une « trêve douanière », prit le nom d'accord pour une action économique concertée. Les clauses de cet accord étaient si restreintes qu'il apparut, dès sa publication, comme un acte sans valeur intrinsèque et qui n'apporterait au commerce une garantie quel-

conque que pour autant que les parties contractantes voudraient bien s'y référer.

Les clauses en étaient les suivantes : les pays qui, jusqu'alors, avaient consolidé leur tarif de douane par des accords bilatéraux, convenaient de maintenir en vigueur les accords ainsi fixés ; les Etats qui n'avaient pas de droits conventionnels consentaient, pour la durée de l'accord, à ne pas établir de nouveaux droits protecteurs ou à ne pas majorer les taxes existant au jour de la signature. Ces clauses ne devaient entrer en vigueur que si elles recevaient l'approbation définitive des puissances adhérentes avant le 1^{er} avril 1931. Or, dès la fin de l'année 1930, il était certain que la convention du mois de mars ne pourrait entrer définitivement en vigueur, les Etats participants n'ayant pas encore fait parvenir au secrétariat de la Société des Nations les procès-verbaux de ratification. Une conférence économique réunie à Genève, au début de 1931, ne put que constater cette carence. A la suite de cette conférence, la France ratifia la convention du 24 mars 1930. Mais elle pouvait le faire sans crainte puisque devant le petit nombre de pays, l'ayant ratifiée, on avait décidé d'en ajourner l'application.

★ ★

Faut-il conclure de ce qui précède que la France refuse de tenir compte, dans sa politique tarifaire, des tendances à la coopération internationale, exprimées dans le pacte de la Société des Nations, et d'une

façon plus précise, dans le programme de l'Union européenne ?

La vérité est que, en raison des bouleversements causés par la guerre, puis des conséquences désastreuses de la crise économique, des inégalités telles se sont produites dans les conditions de production entre les différents pays, qu'elles auraient rendu dangereuses, pour leurs économies respectives, l'application des principes libre-échangistes, posés par les conventions précitées. La plupart des mesures protectionnistes prises par la France aussi bien que par les autres pays européens, correspondent à une réaction de *self-défense*, parfois excessive, mais qu'on ne peut condamner puisque très souvent le droit au travail, et l'ordre social, étaient en jeu.

Mais il ne faut pas, pour autant, conclure à l'inefficacité des efforts tendant à une organisation économique de l'Europe, et désespérer de voir un jour les échanges internationaux se développer sous l'action des principes de rapprochement et de paix.

C'est ainsi que dès maintenant, on entrevoit certaines réformes dans cette voie. Le principe de la nomenclature douanière unifiée, posé par la conférence de 1927, semble avoir progressé dans l'opinion des gouvernements européens. Une commission présidée par un fonctionnaire français, M. Fighiera, dont nous avons parlé plus haut, y travaille actuellement à Genève. Il ne s'agit nullement de restreindre la liberté des Etats, puisque cette nomenclature ne fera que délimiter des cadres à l'intérieur

desquels on pourra placer toutes les positions et sous-positions nécessaires. Quand cette réforme sera adoptée un grand progrès aura été réalisé dans le domaine de la coopération internationale.

APPENDICE AU CHAPITRE II

Les surtaxes de Change

La question des surtaxes de change ne rentre pas, à proprement parler, dans le cadre d'une étude théorique consacrée aux orientations générales de la politique commerciale française, et non à l'histoire de mesures exceptionnelles nées de circonstances elles aussi exceptionnelles, et destinées à disparaître avec elles. Cependant elles ont joué un rôle assez important au cours des dernier mois, pour que nous en disions quelques mots. Leur étude peut donner, d'autre part, des indications intéressantes sur les tendances de la politique commerciale en période de crise.

★★

Parmi les causes de déséquilibre économique qui ont influé en 1931 sur les relations commerciales de la France avec les pays étrangers, une des plus graves a été la dévaluation d'un certain nombre de monnaies jusqu'alors parfaitement stables, avec, au

premier rang, la livre sterling. On a trouvé, dans les surtaxes compensatrices de l'écart des changes un moyen de mettre en œuvre un surcroît de protection efficace.

Le principe de cette surtaxe a été posé dans le décret du 1^{er} août 1931; il s'agissait alors d'une menace dirigée contre l'Espagne et destinée à amener ce pays à conclure un accord avec la France. L'Espagne en fait échappa à l'application des surtaxes compensatrices en signant l'arrangement du 13 octobre. Le décret du 1^{er} août ne fut donc jamais appliqué. Mais il servit de base à un autre décret en date du 12 novembre, dont l'objet est de garantir le marché français contre les effets de la dépréciation de la livre sterling et des diverses devises qui fléchissent en même temps que la monnaie anglaise.

Un décret du 9 décembre 1931 modifia le décret du 12 novembre sur des points de détail; en vertu de ces deux textes, une surtaxe compensatrice, calculée en fonction de l'écart des prix en France et dans les pays exportateurs fut appliquée aux importations d'Australie, du Canada, du Danemark, de la Grande-Bretagne, de l'Egypte, de la Finlande, de l'Irlande, de l'Inde britannique, du Mexique, de la Norvège, de la République Argentine, de la Suède et de l'Uruguay (elle fut étendue ultérieurement aux Etats fédérés malais). Un certain nombre de produits, en général des matières premières, furent exemptés par décision spéciale, de l'application de la taxe compensatrice.



Au point de vue international, la surtaxe de change constitue une atteinte évidente à la clause de la nation la plus favorisée, dans nos accords avec la Suède, la Norvège, le Danemark.

Il est singulier que la France qui, pendant des années, avait bénéficié largement de la prime de change, et avait protesté avec vigueur en s'appuyant sur la « clause » contre l'application des droits compensateurs (ce fut notamment le cas en 1921 à l'égard de l'Espagne), ait pris aussi rapidement l'initiative d'instituer, pour sa part, de semblables taxes. La seule explication que l'on puisse donner, c'est que, contrairement à l'opinion commune, la Convention franco-britannique du 28 février 1882 ne donnait pas à l'Angleterre la clause de la nation la plus favorisée en matière de droits d'entrée, mais réservait sur ce point la pleine liberté d'action des contractants. L'Angleterre ne pouvait, dans ces conditions, invoquer le traité de 1882 pour demander la suppression de la surtaxe de change.

C'est sans doute l'acceptation tacite de la Grande-Bretagne qui a conditionné l'attitude des autres puissances, mais aussi la mentalité nouvelle de tous les Etats en période de crise et qui peut se définir ainsi : chaque pays laisse les autres Etats prendre des mesures correspondant à un surcroît de protection, même si celles-ci sont contraires aux engagements pris, afin de pouvoir se prévaloir de cette tolérance,

quand le moment sera venu pour lui de prendre des mesures de protection équivalentes.

★ ★

Plusieurs mesures devaient, au cours de l'année 1932, mettre fin à l'application des surtaxes de change pour certains produits (arrêtés des 7 janvier, 8 avril, 3 juin 1932 exonérant du paiement de la surtaxe de change le maïs, le café, certaines catégories de viandes, d'huiles, de résidus de la distillation du pétrole, le menthol, la cire, le camphre, certains bois, les chapeaux-cloches, etc.).

La principale mesure, dans cet ordre d'idées, est le décret du 15 février 1932 qui exonère les importations en France de houille, du paiement de la surtaxe de change. L'Angleterre obtenait ainsi satisfaction, pour la plus grande partie de son exportation totale dans notre pays.

CHAPITRE III

La Politique des contingents

Nous avons vu que la France, liée par ses conventions commerciales, ne pouvait opposer de barrières douanières efficaces au flux montant des importations étrangères, si ce n'est pour les produits dont les droits d'entrée ne faisaient pas l'objet de stabilisations conventionnelles, soit moins de 30 % de l'ensemble des positions de notre nomenclature.

Quant aux autres produits, il était nécessaire, si l'on voulait relever les droits d'entrée qui les frappaient, de reviser successivement nos principaux traités de commerce, puisque par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, le bénéfice de tout droit plus favorable, consolidé en faveur d'un pays étranger, était automatiquement étendu à toutes les nations ayant conclu avec nous une convention contenant la clause de la nation la plus favorisée.

La politique de déconsolidation des droits par révision des accords commerciaux ne pouvait donc donner de résultats qu'à une échéance très éloignée. Elle exigeait des négociations longues, et d'autant plus difficiles que nos négociateurs n'avaient pas

entre les mains comme moyen de discussion, un tarif complet que la France pût immédiatement appliquer, aussitôt la liberté tarifaire recouvrée.

La difficulté et la longueur de la procédure à entamer, l'absence d'un tarif douanier adapté aux nouvelles circonstances économiques, devaient amener notre pays à avoir recours à un procédé de protection sinon nouveau, tout au moins exceptionnel : le système des contingentements des importations.

SECTION I

Fondement légal des contingentements

Les principales mesures de contingentement

Les mesures de contingentement ne sont certes pas nouvelles en matière douanière. Elles se rattachent aux prohibitions d'importation qui existaient sous l'ancien régime pour presque tous les produits manufacturés, et à celles qui furent instituées pendant la guerre.

Bien plus récemment, nous trouvons dans notre législation douanière des exemples de contingentements. Nous avons vu que l'accord franco-allemand prévoyait que, pendant le délai qui devait s'écouler avant l'application sans restriction de la clause de la nation la plus favorisée aux importations allemandes, le bénéfice des droits les plus bas ne s'étendrait à certains articles que dans la limite de contingents.

La loi du 1^{er} décembre 1929 qui fixait à 3 % le

pourcentage maximum des blés exotiques utilisables pour la fabrication des farines panifiables, établissait presque une prohibition d'importation des blés exotiques.

Plus récemment, la loi du 31 mars 1931 qui relève dans des proportions assez considérables les tarifs applicables aux vins, prévoit que des dérogations conventionnelles pourront être accordées, mais seulement dans la limite des contingents.

On voit qu'il ne s'agit pas là, cependant, de véritables prohibitions imposées à l'importation des produits étrangers. Les contingentements qui s'appliquent aujourd'hui à presque tous les produits visés par notre nomenclature douanière, établissent au contraire une limitation, pour une durée donnée, des importations de marchandises à une certaine quantité ou à une certaine valeur au delà de laquelle ces importations sont prohibées jusqu'à l'expiration de la durée prévue ou jusqu'à nouvel ordre.

Le régime des contingentements, institué par 61 décrets successifs entre le 16 juillet 1931 et le 2 juin 1932, limite aujourd'hui les importations en France des marchandises les plus diverses correspondant à 1.131 postes de notre tarif douanier, soit plus d'un septième de ce tarif. Ces mesures ont été édictées en vertu des pouvoirs que le Gouvernement tient des dispositions de la loi du 29 mars 1910, incorporées à l'article 17 du Code des douanes, qui autorise le

Gouvernement à « prendre d'urgence, dans le cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers sont de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances ».

Le gouvernement ne doit donc faire usage de sa faculté de contingenter les importations que pour répondre à des mesures prises par des pays déterminés pour entraver le commerce français. Aussi, y a-t-il un certain abus à se fonder sur l'article 17 du Code des douanes pour établir des contingentements que justifiaient seules des considérations d'ordre intérieur, qui ne répondaient pas à une manœuvre étrangère contre l'exportation nationale, et qui, d'ailleurs, s'appliquaient indistinctement aux marchandises de toutes provenances, quel que fût le pays auquel on les destinait spécialement. D'une clause de représailles, on a fait une clause de sauvegarde.

Cependant, le protocole de signature de l'accord franco-allemand du 17 août 1927, ratifié par la loi du 3 mars 1928, contient (article 12) une disposition qui réserve aux deux signataires le droit de prendre à l'exportation ou à l'importation toutes mesures nécessaires pour faire face à des circonstances extraordinaires et anormales, et pour assurer la sauvegarde des intérêts vitaux, d'ordre économique ou financier du pays.

Peut-on dire que la production française ait connu ces « circonstances extraordinaires et anormales » ? Les chiffres de notre balance commerciale, de plus

en plus déficitaire depuis 1928, suffisent à établir nettement ce caractère.

D'ailleurs, les circonstances économiques étaient et sont encore si graves que le Gouvernement français s'est assez peu soucié d'observer à la lettre les prescriptions législatives. Il s'agissait de protéger, coûte que coûte, le marché national contre l'importation de l'étranger. On a eu recours aux mesures les plus rapides et les plus faciles à appliquer : les contingentements.

Peu importait aussi que la France eût signé à Genève, le 8 novembre 1927, avec 28 autres puissances, la Convention pour « l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation ».

★★

Les contingentements sont introduits par un décret signé du Président de la République, et des ministres du Commerce, des Finances et du Budget (1). Le décret est généralement précédé d'une lettre au Pré-

(1) Modèle de décret introduisant le contingentement :

Le Président de la République française;

Vu l'article 17 du décret du 28 décembre 1926 portant codification des lois douanières;

Sur le rapport du président du Conseil, ministre des affaires étrangères, du ministre du commerce et de l'industrie, du ministre des finances et du ministre du budget;

Le Conseil des ministres entendu,

Décète :

Article premier. — A titre exceptionnel et transitoire, l'importation des marchandises étrangères énumérées au tableau ci-après ne pourra

sident de la République, signée des deux ministres précités, exposant les motifs de la mesure demandée. Des arrêtés ministériels fixent les modalités d'application du décret de contingentement (1).

Le département ministériel intéressé, varie suivant la nature de la marchandise contingentée. Le plus souvent, le Ministère du Commerce est compétent. Mais c'est le Ministère de l'Agriculture qui décide quelles sont les denrées et produits d'élevage dont l'importation sera limitée et fixe les quantités importables ; le Ministère de la Marine Marchande agit de même pour les poissons et pour les conserves de poissons.

Souvent, la liste des marchandises à contingenter et le volume du contingent, sont établis par une en-

être effectuée que dans la limite de contingent et suivant les modalités déterminées par arrêtés interministériels :

Ex. 476 A. — Peaux seulement tannées sans aucun travail de corroirie ou de teinture;

Non refendues ni égalisées;

Obtenues par tannage végétal;

Refendues ou égalisées;

Obtenues par tannage végétal, etc...

(1) Modèle d'arrêté fixant le contingentement d'une marchandise :

Le président du Conseil, ministre des affaires étrangères; le ministre du commerce et de l'industrie, et le ministre du budget;

Vu le décret en date de ce jour réglementant l'importation de certaines catégories de peaux ouvrées,

Arrêtent :

L'importation des marchandises étrangères ci-après énumérées ne pourra être effectuée pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1932 et le 31 mars 1932 inclus que dans la limite des contingents ci-dessous :

tente entre les producteurs français et les producteurs étrangers, entente qui, entérinée par le Gouvernement, prend la forme d'un arrêté.

Pour la répartition des contingents, il y a pratiquement quatre systèmes en vigueur.

- a) Importation libre dans les limites du contingent ;
- b) Importation subordonnée à la délivrance de licences par des organismes français ;
- c) Importation subordonnée à la délivrance de licences par des organismes étrangers ;
- d) Système mixte.

Sans entrer dans les détails, il faut remarquer que ces systèmes divers ne correspondent pas, strictement, à des cas différents. Il se trouve, au contraire, que pour un même produit, coexistent des systèmes

Numéros du tarif. — Désignation des marchandises. — Contingents (kilogrammes).

- Ex. 476 A. — Peaux seulement tannées, etc.
Autres que les peaux de semelles reprises au n° 476 B.
Obtenues par tannage végétal.
Non refendues ni égalisées.
Bovins, y compris les vachettes autres que des Indes.
Peaux entières, 2.700.

Modèle d'avis aux importateurs répartissant entre pays le contingent fixé :

• AVIS AUX IMPORTATEURS

Importation des peaux ouvrées

Les contingents fixés par arrêté du 15 février 1932 pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 1932 inclus, seront répartis de la façon suivante :

- Ex. 476 A. — Peaux seulement tannées, etc. — Non refendues ou égalisées. — Obtenues par tannage végétal. — Bovins, y compris les vachettes autres que des Indes :

différents. Pour les importations de combustibles britanniques et russes, par exemple, il faut des licences délivrées à l'importateur par la Direction des Mines ; pour les combustibles hollandais, des licences délivrées par la Direction des Mines aux représentants, en France, des mines néerlandaises ; pour les combustibles polonais, des licences délivrées à l'importateur par la Direction des Mines jusqu'à fin septembre, et à partir du 1^{er} octobre, des certificats d'origine délivrés par la Convention minière polonaise ; pour les combustibles allemands provenant des mines contrôlées par le *Kohlen Syndikat*, des licences délivrées par la Direction des Mines aux représentants, en France, de ces charbonnages, pour les combustibles belges, des certificats d'origine délivrés d'abord par la Direction des Mines du Royaume de Belgique, puis par la Fédération des Mines Belges.

Nous reviendrons plus loin, sur les graves inconvénients de ce désordre et de cette hétérogénéité. Ces exemples donnent une idée des difficultés que peuvent avoir les importateurs à se retrouver au milieu des circulaires et des arrêtés qui règlent le régime des contingentements.

1^o *Peaux entières*

Allemagne.	107 kilogr.
U. E. belgo-luxembourgeoise.	73 —
Grande-Bretagne.	773 —
Autres.	1.747 —
TOTAL.	2.700 kilogr.

★
★

Il serait trop long de donner une liste complète des décrets de contingentement actuellement en vigueur. Nous allons simplement énumérer les principaux produits visés.

Du 18 juillet 1931 au 5 juin 1932, ont fait successivement l'objet de mesures de contingentement : a) en matière agricole, le lin, le vin, le bois, les bestiaux, les viandes, les poissons frais et en conserves, les volailles, les œufs, les fleurs naturelles, les jambons, le lait, la chicorée, les racines de chicorée, le sucre, les bananes, les oignons à fleurs, les conserves de légumes, les chevaux de boucherie, les moutons.

b) Parmi les matières premières et les produits fabriqués : le charbon, les cuirs et peaux, l'or battu en feuilles, les engrais azotés, le mercure, l'iode et les colles d'os, de nerfs, de peaux, etc., les fils, tissés, velours, cotons, papier, chapeaux, les cartons et briquets, les bas et chaussettes de coton et soie artificielle, les ficelles, les albums pour images, les rouleaux pour cinéma, les pellicules photographiques, les tôles laminées à chaud, les ouvrages en métal, machines-outils, les machines ou métiers de tricot ou de bonneterie, les tôles planes de fer ou d'acier, les fers ou aciers laminés ou forgés, feuilards, les lampes et appareils de T. S. F., les machines et matériel électriques, les pièces pour l'électricité, les appareils électriques de mesure, les faux, faucilles, fourches et crocs, les articles de mé-

nage, la serrurerie, la lampisterie, les hache-viande, les réchauds à gaz, alcool et pétrole, les brides et raccords de toutes espèces, les pènes, fiches, charnières, loquets, instruments d'optique, astronomie, dessin, photographie, les meubles, balais, les montures de parapluie, les jeux et jouets, les objets en verre, les glaces, dalles, verres coulés et à vitres, etc..., les allumeurs mécaniques ou automatiques.

Tous ces décrets sont généralement pris pour une durée limitée. Le 1^{er} juillet 1932, intervenait un décret de renouvellement des contingentements à l'importation. Pour plusieurs produits agricoles, les quantités admises étaient assez fortement compressées. Par contre, pour la plupart des produits fabriqués, le contingent était élargi de 10 à 30 %.

Les contingentements ont été encore renouvelés en octobre 1932 et au début de 1933.

SECTION II

Les causes des mesures de contingentement

Si l'on étudie les exposés des motifs qui précèdent, au *Journal Officiel*, les décrets de contingentement, on retrouve dans presque tous les cas une même cause immédiate : l'accroissement de volume que marquèrent les importations des diverses marchandises visées par les décrets (1).

On en aura une idée en comparant les chiffres annuels de nos statistiques du commerce extérieur

en 1929 et 1931. Nous avons eu, en 1929, pour les bestiaux, un excédent des exportations sur les importations de 262.818 quintaux ; il s'est transformé, en 1931, en un excédent des importations de 1.490.833 quintaux. Pour les œufs : en 1929, excédent d'importation : 72.585 quintaux ; en 1931, excédent d'importation : 320.481 quintaux. Pour le beurre : en 1929, excédent d'exportation : 31.612 quintaux ; en 1931, excédent d'importation : 135.172 quintaux. Pour les légumes frais : en 1929, excédent d'exportation : 81.562 quintaux ; en 1931, excédent d'importation : 299.486 quintaux.

Voici encore d'autres produits caractéristiques. Il s'agit, cette fois, en 1929 comme en 1931, d'excédents d'importation, mais on va voir dans quelle mesure ils se sont accrus : chevaux de boucherie : 20.010 quintaux en 1929 ; 276.580 quintaux en 1931 ; viandes fraîches et frigorifiées : 287.900 ; 1.032.044 ; — viandes salées et charcuterie : 10.008 ; 48.191 ; — conserves de viandes : 20.402 ; 72.713 ; — fromages : 47.457 ; 224.764 ; — vins : 12.671.142 ; 17.378.418 ; — légumes secs : 1.475.566 ; 1.590.982 ; — pommes de terre : 1 million 859.330 ; 2.605.495 ; — fruits de table : 2 millions 890.423 ; 5.859.099.

Concurremment à l'accroissement du volume des importations, on a justifié les contingentements, dans quelques-uns des cas qui viennent d'être cités, par le fait que les marchandises importées se présentaient sur le marché intérieur, en dépit des droits de douane, sinon toujours à des prix de dumping, du

moins à des cours plus bas que ceux que la production nationale doit pratiquer pour être rémunérée, ou simplement pour se maintenir en activité.

Accroissement de volume, et dans certains cas, niveau des prix des articles importés, voilà donc deux premières causes. Il y en eut d'autres, tenant non plus à la concurrence étrangère elle-même, mais à l'état de la production nationale, à la réaction plus ou moins énergique qu'elle pouvait opposer à cette concurrence. Certaines industries éprouvaient des difficultés du fait de la réduction de la consommation française ; d'autres, qui avaient vu se fermer leurs marchés d'exportation, se trouvaient dans la nécessité de placer en France une quantité plus grande de produits. Raison de plus pour que, aux unes comme aux autres, l'apport étranger parût indésirable. Et c'est pourquoi certaines importations dont ni le volume ni les prix ne marquaient en eux-mêmes de variations importantes, ont été, elles aussi, l'objet de mesures restrictives. Ainsi, la constance de l'importation en présence d'une réduction de la consommation nationale a été une cause essentielle du contingentement du charbon.

Si l'on veut chercher, au delà des causes immédiates, une origine commune à toutes les mesures de contingentement, on trouve bien, dans tous les cas, la crainte parfois justifiée, de voir certaines branches de la production nationale céder sous le poids d'une concurrence aggravée, entraînant ainsi une recrudescence de chômage et une nouvelle diminution

du pouvoir d'achat intérieur. Mais, à part cela, on découvre bien des différences. Tantôt, il s'agissait de barrer la route à des liquidations à vil prix de produits de rebut, ou à des ventes à perte effectuées par des fournisseurs pressés de parer à des difficultés financières, ou à des exportations subventionnées par des Etats étrangers ou favorisées par la dépréciation des monnaies, bref à des importations qu'on peut qualifier d'anormales, qui d'ailleurs, n'étaient pas le fait de tous les pays auxquels le contingentement s'est appliqué depuis lors et contre lesquelles, si ce procédé n'avait pas paru plus rapide à employer, il aurait pu être fait usage d'autres mesures de contrôle et de répression. Tantôt il s'agissait de parer à l'aggravation de la crise nationale que pouvaient provoquer les ventes massives résultant d'une surproduction générale ou le reflux de produits dont les débouchés habituels s'étaient fermés. Tantôt enfin, le progrès de l'importation auquel on voulait faire face tenait aux avantages techniques ou commerciaux de productions étrangères bénéficiant d'une organisation plus rationnelle ou ne connaissant pas autant de charges que la nôtre.

Ainsi donc l'instauration progressive d'un contingentement à peu près général des importations n'a pas été la conséquence d'un plan fixé à l'avance, mais plutôt d'un ensemble de causes très variées, où domine le souci de maintenir en activité nos usines et de pallier aux désordres sociaux qu'aurait entraînés la ruine de la production nationale.

SECTION III

Les arguments en faveur du système des contingentements

Ce sont surtout les théoriciens et doctrinaires qui s'élèvent contre le système des contingentements. Les praticiens lui sont, en général, favorables.

Le système des contingentements est fondé sur l'existence des nations. C'est encore à l'intérieur des nations que, dans l'état actuel des choses s'établit l'équilibre économique. S'il serait vain de vouloir s'affranchir de l'interdépendance des peuples, il est naturel que, dans les temps troublés, les hommes cherchent les moyens de soustraire le groupe national dont ils font partie, aux difficultés générales, en essayant, par exemple, de maintenir à l'intérieur du pays, un niveau des prix plus rémunérateur que celui des prix mondiaux. Tant qu'il n'y a pas d'autorité chargée de présider à la coopération internationale selon des règles acceptées par tous, c'est dans l'ordre national que l'homme doit chercher à s'organiser.

Un des moyens, pour une nation, de se protéger contre la crise est de limiter les achats à l'extérieur à la quantité nécessaire pour satisfaire ses besoins, dans la mesure où sa propre production n'y suffit pas.

Au point de vue du droit, les partisans du contingentement le justifient de la même façon que le

droit, pour un Etat, de refuser l'entrée de ses frontières à des individus indésirables. La prohibition des importations serait inséparable de la notion d'Etat.

Mais surtout on donne en faveur des contingentements des arguments d'ordre pratique. On invoque les difficultés auxquelles il a apporté une solution. Contre l'invasion brutale des marchandises à bas prix provenant des pays en situation critique, les droits de douane ne servaient à rien. Et cependant devant la chute des prix provoquée par cette invasion, on ne pouvait plus « laisser faire, laisser passer ».

Le principal obstacle nous l'avons vu, au relèvement des droits, c'était la consolidation quasi-générale de notre tarif, aggravée par la clause de la nation la plus favorisée. Le contingentement élevait une barrière efficace, tout en respectant notre engagement d'accorder à toutes les nations ayant conclu avec nous des accords commerciaux, le traitement de la plus favorisée d'entre elles puisqu'il s'appliquait indistinctement aux importations de tous les pays.

Les contingentements ont permis de limiter aussi rigoureusement qu'il était nécessaire l'entrée des marchandises offertes à des prix tels que les droits de douane n'auraient pu en arrêter l'afflux désordonné. La possibilité d'établir ces restrictions par décret en augmentait encore l'efficacité.

On a dit aussi, en faveur du système des contingentements qu'il était loyal parce qu'établi sur des

données qui peuvent être publiquement vérifiées. On a prétendu qu'il met fin au régime normal des échanges. C'est, au contraire, au régime anormal des échanges, aux importations anormales qu'il apporterait une correction. Quand la Belgique qui, il y a cinq ans, nous envoyait 10.000 quintaux d'œufs, nous en envoie en 1931, 145.000, elle ne peut pas prétendre que le régime des échanges entre les deux pays soit resté normal, ni qu'elle a le droit d'empêcher les producteurs français de faire le même progrès qu'elle vient d'accomplir. Il semble donc naturel de chercher à revenir à un régime normal, et, pour cela, de décider que la France ne recevra qu'un contingent déterminé sur la moyenne des cinq dernières années.

Sans doute, il vaudrait mieux établir plus exactement les quantités contingentées d'après les besoins réels, scientifiquement évaluées, du pays. Actuellement, ces évaluations se font surtout d'après les variations des cours et par conséquent un peu tard, quand la concurrence a commencé de produire ses effets. Il vaudrait mieux prévoir. Aussi les partisans du système des contingentements réclament-ils, pour améliorer son fonctionnement, le perfectionnement des statistiques de la production et de la consommation.

Si l'on s'en tient aux faits, on doit constater que les contingentements ont eu un effet salubre sur notre balance commerciale. Pour les cinq premiers mois de 1931, avant que fussent instaurées les mesu-

res de contingentement, celle-ci était déficitaire de plus de 5 milliards et demi. Pour les cinq premiers mois de 1932 le déficit est d'un peu plus de quatre milliards. Soit une diminution d'un milliard et demi environ.

De même on a pu constater une diminution du nombre des chômeurs, dans les industries dont les produits ont fait l'objet de mesures de contingentement.

Ces seuls faits, en dehors de toute discussion théorique suffiraient à justifier les mesures de contingentement, si l'on tient compte des circonstances dans lesquelles elles ont été prises.

SECTION IV

Les inconvénients des contingentements

Le système des contingentements présente les inconvénients de tout système protectionniste. Aussi dès le moment où la nécessité de mesures protectionnistes est admise, une critique du système des contingentements doit-elle, pour être fondée, montrer son infériorité par rapport au système des droits de douane.

Les inconvénients du système des contingentements peuvent se ramener à deux chefs principaux. D'une part, il est d'une application bien plus difficile et plus délicate que le système des droits de douane; d'autre part, il présente, en dehors des défauts propres

à tout système protectionniste, des inconvénients d'ordre général, que ne présente pas un système fondé sur les droits de douane.

★★

La première difficulté, quand il s'agit d'instituer un contingentement, tient à la fixation de la quantité de marchandises admises à l'importation. Si l'on s'inspire des avis émis par les particuliers intéressés, on se heurte à des opinions qui peuvent être radicalement divergentes, tout en étant aussi respectables les unes que les autres. Si au contraire, l'Administration ne se fie qu'à ses propres investigations, alors elle est sûre de soulever des protestations unanimes. C'est ainsi que les fixations des contingents pour les beurres, les œufs, les fromages, les fleurs naturelles, et d'une façon générale, les produits agricoles, ont fait l'objet des critiques les plus vives. En général, les producteurs voudraient être les seuls à donner leur avis. Les commerçants, estimant que les premiers sont à la fois juge et partie, et que leur opinion de ce fait, est faussée, voudraient eux aussi, avoir voix au chapitre.

Enfin, si l'on s'attache à un pourcentage donné des importations afférentes à une rubrique de la nomenclature douanière, on ne tient pas compte — les contingentements étant fixés par trimestre — des variations saisonnières auxquelles sont soumis les besoins de la consommation.

Certes la fixation du taux d'un droit de douane

donne lieu à des difficultés de même ordre. Mais le droit de douane ne porte que sur un élément du mécanisme commercial : le prix payé par le grossiste importateur. Si le taux du droit est excessif, il pourra être compensé par des améliorations dans la technique de la production ou de la vente, ou par une diminution du bénéfice des revendeurs.

S'il s'agit de produits industriels, la confusion, par la nomenclature douanière, d'articles très différents sous une même dénomination rend également périlleuses, les mesures de contingentement. C'est ainsi qu'en matière d'imprimerie les « flans » formés de feuille d'amiant collées, qui servent à prendre les empreintes des « formes » dans l'impression par rotative, sont contingentés comme rentrant dans la rubrique des « cartons en feuille », alors qu'ils n'ont du carton que l'apparence. Or l'industrie française est loin de pouvoir fournir en quantité suffisante des « flans » d'aussi bonne qualité que ceux produits par la Suisse ou l'Allemagne. Tel est le cas encore pour les œufs séchés et congelés confondus dans une même rubrique. Tel est encore le cas pour les articles de gobeletterie : une même rubrique douanière comprend certains articles dont les uns font une concurrence véritable à la production française, mais dont les autres qui ne trouvent pas d'équivalent dans notre pays ne sauraient être un danger pour elle. Enfin certaines marchandises produites à l'étranger n'ont pas d'équivalent qualitatif en France, et cependant font l'objet de contingentements.

Le régime des contingentements présente également de grandes difficultés d'applications tenant à la répartition du contingent entre les importateurs étrangers, difficultés qui, évidemment n'existent pas dans un système de protection fondé sur les droits de douane.

Nous avons exposé plus haut les quatre systèmes en vigueur (importation libre dans les limites du contingent, importation subordonnée à la délivrance de licences par des organismes français ou par des organismes étrangers, système mixte) et la très grande complication qui résultait du fait que l'application d'un de ces systèmes ou d'un autre n'était pas dictée par la nature de chaque cas. Même si la diversité de ces systèmes correspondait aux différences des situations considérées, chacun des modes de répartition des contingentements n'en présenterait pas moins de graves inconvénients.

Le premier système — importation pure et simple dans les limites des contingents — expose les intéressés au risque de voir des importateurs occasionnels épuiser le contingent prématurément pour des fins spéculatives et condamner à l'inactivité le commerce régulier.

Le système de la délivrance des licences d'importation par des organismes étrangers laisse à ces pays la latitude de favoriser, pour diverses raisons, certaines maisons ou certaines marques au détriment des autres. Les acheteurs français sont obligés de faire leurs achats aux seuls titulaires de licences

d'exportation, qui sont évidemment à même de se montrer plus exigeants quand aux conditions de vente et quant aux prix, ce dont il résulte une gêne pour le commerce et un préjudice pour le consommateur. Enfin, les maisons étrangères sont incitées à s'immiscer dans les affaires de leurs acheteurs ou à leur substituer des correspondants étrangers sur le marché français auquel elles font subir en tous cas une véritable tutelle.

C'est ainsi qu'on a vu des firmes étrangères offrir en Angleterre, en Suisse et en Allemagne pour 9 à 10 dollars la caisse des œufs, dont elles demandaient aux importateurs français de 14 à 15 dollars. Pour les beurres, les expéditeurs hollandais ont imposé à la France des prix atteignant presque le double des prix offerts à leurs clients belges, anglais ou allemands et ils ont employé les superbénéfices ainsi obtenus à constituer un fonds de secours pour leur agriculture.

Le système de la délivrance des licences d'importation par des organismes français paraît être le moins mauvais, quoiqu'il n'écarte nullement le danger de spéculations sur les licences.

★★

Aux inconvénients des contingentements tenant à leurs difficultés d'application, s'en ajoutent d'autres d'ordre économique général, que ne présente pas un système de protection purement douanier.

Tout d'abord alors que le droit de douane, même

aggravé de la procédure du cadenas, garantit aux importateurs français et à leurs vendeurs étrangers, tout en créant la protection indispensable, la continuité indispensable aux relations commerciales, l'Etat avec le système des contingentements, intervient, fort de son autorité de puissance publique, pour empêcher l'exécution des contrats de droit privé. Il en résulte un grand trouble dans l'ordre international, et l'accentuation inévitable des facteurs psychologiques de la crise.

Le contingentement, d'autre part, aggrave les causes économiques de la crise en diminuant les échanges. Par les mesures de rétorsion qu'il provoque inévitablement, il restreint encore le commerce international. On ne peut prétendre que nous aurons ainsi un élément de discussion pour nos futurs accords commerciaux puisque toute mesure de contingentement prise par nous, entraîne l'adoption de mesures équivalentes chez nos voisins.

Le contingentement a aussi une influence néfaste sur les prix. Non seulement, en effet, le contingentement provoque une augmentation de prix, par suite de la raréfaction du produit sur le marché mais encore — et c'est un inconvénient que n'a pas le droit de douane — il entraîne des variations fréquentes et de grande amplitude tant dans le sens de la hausse que de la baisse, qui sont contraires aussi bien aux intérêts des producteurs qu'à ceux des consommateurs.

Au point de vue fiscal le contingentement présente

par rapport au droit de douane des inconvénients également très sérieux. Il a, en effet, pour résultat de frustrer le Trésor de la différence entre les prix intérieurs qu'on veut maintenir et les prix extérieurs, différence que le droit de douane a pour but de compenser. Il en résulte une diminution des ressources de l'Etat et une aggravation des charges des contribuables au bénéfice des seuls importateurs qui voient leur bénéfice augmenter d'une quantité égale à cette différence des prix intérieurs et extérieurs.

Enfin les contingentements font perdre d'importants revenus à toute une branche de l'économie française : les transports maritimes — le marasme de nos ports est dû en grande partie à la politique des contingentements — les courtiers et commissionnaires, dont les gains sont autant d'éléments de l'actif de notre balance des comptes.

SECTION V

Les contingentements et les ententes internationales

Les critiques que nous venons de formuler contre le système des contingentements, se retrouvent dans tous les rapports élaborés par la Société des Nations, et notamment dans le rapport du Comité Economique au Conseil sur les travaux de la 38^e session tenue du 2 au 4 juin 1932 et dans le memorandum soumis par les services économiques de la Société des Nations aux experts chargés de préparer la Conférence Eco-

nomique mondiale, qui doit, prochainement, se réunir à Londres.

Cependant ces critiques semblent s'atténuer dans la mesure où les contingentements unilatéraux font place à des contingentements dont les conditions d'application sont débattues entre les industriels des pays intéressés, sous les auspices des gouvernements. Il est certain que la fixation à l'amiable, de la quantité de marchandises admises, risque moins de mécontenter les intéressés que si elle est prise, par décision administrative unilatérale. Une telle méthode est la seule qui puisse ménager les susceptibilités étrangères.

Il faut citer, dans cet ordre d'idées les résultats obtenus par la Commission Economique franco-allemande : accord sur la porcelaine de table signé le 13 novembre 1931, approuvé par les gouvernements français, allemand et tchécoslovaque et intégré dans les traités de commerce, et qui accorde le maintien des droits en vigueur aux marchandises importées dont le prix de vente n'est pas inférieur à un barème fixé, — accord franco-allemand du 11 février 1932 entre le syndicat général de la construction électrique et le Consortium des producteurs allemands fixant un contingentement amiable et à la suite duquel a été pris le décret du 19 juillet 1932; — accord entre les industries françaises et allemandes de la mécanique, etc., etc...

Les contingentements, ainsi conclus, se rattachent à l'idée des ententes industrielles internationales. On

entend par ententes industrielles internationales des accords ayant pour but de permettre un meilleur ajustement de la production à la consommation, une stabilisation relative des prix de vente, une diminution des risques, la possibilité d'abaisser le prix de revient. Le gouvernement français, dans sa réponse au rapport du sous-comité d'experts économiques à la Commission d'études pour l'Union européenne s'est montré très favorable à la conclusion d'ententes internationales. Cette doctrine est d'ailleurs partagée par les principaux groupements économiques français qui l'ont exprimée par la voix de leurs organes.

Cependant, les contingentements bilatéraux ne répondent que partiellement à l'objet des ententes internationales. Les accords de contingentement ont simplement pour but de limiter la production pour maintenir les prix : ils recherchent l'intérêt des producteurs plus que l'intérêt général.

Les ententes internationales doivent porter non seulement sur la fixation des contingents de production et de vente mais aussi sur la répartition géographique des débouchés, la réglementation des prix, les procédés de fabrication, etc., etc. Elles répondent, en somme à la nécessité de rationaliser la production non plus seulement dans l'intérieur des entreprises, mais dans leur ensemble. On est loin des accords de contingentements, qui apparaissent plutôt comme des « pactes de résignation par lesquels

les fabricants étrangers acceptent en quelque sorte de faire la part du feu ». (1).

Il n'en faut pas moins souligner qu'il est bien préférable que les contingentements soient établis après entente entre les producteurs des pays intéressés plutôt que par mesure unilatérale. La négociation de ces accords fournit aux producteurs des différents pays l'occasion de se rencontrer, d'opposer leurs points de vue. Ainsi est ouverte la voie à des ententes plus larges, qui permettront réellement le reclassement des forces de production et l'organisation rationnelle de l'économie internationale.

SECTION VI

La nouvelle politique commerciale française et les contingentements

Que le régime des contingentements apparaisse au Gouvernement lui-même comme provisoire et destiné à être remplacé par un autre appareil de mesures de protection, nous pouvons l'inférer des termes de la circulaire du 5 octobre 1932, adressée par le Ministre du Commerce aux principaux groupements de producteurs français.

« Lorsque, dit la circulaire, pour parer aux dangers que faisait courir, à certaines branches de la

(1) *Naudin* : Revue d'Economie politique de mai-juin 1931. La politique douanière et les accords commerciaux.

production française, l'excès de la concurrence étrangère, le Gouvernement a été conduit à limiter les importations par la fixation de contingents, il a été entendu que le régime ainsi instauré ne saurait être considéré comme un système normal et permanent de protection....

« Aussi, poursuit la circulaire, le Gouvernement considère-t-il qu'il conviendrait de revenir à un régime plus normal des échanges et d'envisager la suppression provisoire des contingentements dans la mesure où il est souhaitable de le réaliser. »

Ce qui précède semble prouver qu'il n'est pas question d'un abandon complet du système des contingentements. Les réponses à l'enquête du Ministre du Commerce devaient d'ailleurs établir que pour un grand nombre de branches de notre industrie, les prix de revient sont si élevés, par rapport à d'autres pays que le droit de douane serait un instrument de protection inefficace.

Mais sans supprimer les contingentements, on peut tout au moins, améliorer les conditions dans lesquelles ils s'appliquent.

A cet égard, nous croyons pouvoir donner les conclusions du Conseil National Economique (rapport sur la politique douanière de la France, adopté dans la session du 21 novembre 1932) comme l'expression des vœux de la grande majorité des industriels et commerçants français.

Tout d'abord, ne seraient conservés que les contingentements s'appliquant à des produits pour lesquels

les droits de douane, même très élevés seraient pour différentes causes impuissants à limiter les importations. Il en est ainsi notamment des produits agricoles en raison de l'importance des stocks, de la nécessité pour beaucoup de producteurs de liquider à tout prix, de la différence considérable de niveau de vie qui subsiste entre les agriculteurs français et les agriculteurs étrangers. Seraient supprimés et remplacés par la modification des droits, divers contingents établis dans un but de pure protection au lieu d'une élévation des droits de douane, dans le but d'éviter soit une déconsolidation, soit une négociation délicate, soit simplement une discussion parlementaire.

Pour les contingentements qui seraient respectés, on chercherait à les organiser d'une façon plus rationnelle et plus satisfaisante pour les intéressés. Tout d'abord des méthodes plus prudentes seraient appliquées pour la détermination du contingent. Quant à son application, on devrait chercher à éviter que la période fixée pour le contingent ne se partage entre entrées massives et prohibitions complètes. Pour cela il faudrait généraliser l'emploi des licences et fixer au contingent une durée suffisamment brève.

Il faudrait arriver à établir que les contingents soient répartis en France et les licences remises aux importateurs français. Il serait nécessaire de créer un service dont la mission serait de coordonner toutes les mesures de contingentement, aujourd'hui pri-

ses et appliquées par cinq ministères. Cette dispersion qui s'explique par la rapidité avec laquelle les mesures de contingentement ont dû être prises, devient injustifiable dès qu'il est décidé que les contingentements sont maintenus pour un temps indéterminé.

On a proposé enfin pour remédier aux inconvénients fiscaux des contingentements qui font perdre à l'Etat le bénéfice des droits de douane, de créer une taxe égale au superbénéfice procuré aux importateurs français par le contingentement. Mais pour appliquer cette mesure, il faudrait que tous les contingents soient répartis par des organismes français.

Enfin, pour les produits pour lesquels on estimerait nécessaire le maintien d'un contingentement, on s'efforcerait de substituer aux contingentements pris par mesures unilatérales des contingentements fixés par accords plurilatéraux entre les producteurs français et leurs concurrents étrangers.

CHAPITRE IV

Les Orientations nouvelles de la politique contractuelle française

La revision du tarif douanier s'étant faite par la voie des conventions commerciales, et ayant été complétée par plusieurs mesures autonomes, la France, après la réforme de 1927-1928, était revenue aux principes de la loi de 1892. Les traités de commerce conclus en 1929 présentent les mêmes caractères que les traités antérieurs à la guerre. La France accorde aux parties contractantes son tarif minimum et le traitement de la nation la plus favorisée. On ne voit plus de consolidation de droits. Les monnaies, en effet, se stabilisaient, et l'on ne sentait plus la nécessité de se prémunir contre les modifications brusques des tarifs. D'autre part, toute revision douanière de quelque importance aurait risqué de porter sur les droits consolidés en 1927 et en 1928, et d'entraîner la dénonciation d'une ou plusieurs conventions commerciales.

Mais à partir de 1930, la crise économique devait apporter un profond changement dans notre politique contractuelle. Le souci de sauvegarder la pro-

duction nationale obligea la France à poursuivre la déconsolidation des droits de douane annexés aux conventions commerciales. C'est ainsi que furent conclus tous les arrangements dont nous avons parlé dans un chapitre précédent, et qui nous permirent de relever les droits frappant certains articles. Mais les modifications ainsi apportées à notre tarif ne pouvaient porter que sur un petit nombre de postes. Pour chacun des droits dont nous obtenions la déconsolidation, il nous fallait, en effet, accorder à l'autre partie une concession équivalente. La protection rapide et efficace que réclamait notre industrie ne pouvait s'accommoder des lenteurs de telles négociations. Ce fut là l'origine des contingentements. Mais puisqu'on ne saurait considérer le système des contingentements que comme provisoire, la question de la revision de nos accords commerciaux reste donc entière.

En cette matière, tout le monde est d'accord sur un point : la France doit reprendre sa liberté, elle doit s'assurer, à nouveau la maîtrise de ses tarifs. Les uns sont partisans d'une dénonciation simultanée de toutes celles de nos conventions contenant des consolidations de droits. Les autres, au contraire, proposent de les reviser successivement en commençant par les plus importantes. Nous verrons de quelle façon la question a été résolue par la France.

Quand la France aura recouvré sa liberté tarifaire, qu'en fera-t-elle ? De vives critiques, ces temps derniers, ont été exprimées à l'égard des traités de com-

merce en général. Nous verrons que la France a de fort bonnes raisons de ne pas suivre cette tendance autarchique, mais que ses nouveaux traités de commerce n'en respecteront pas moins sa liberté, grâce à une application nouvelle de la clause de la nation la plus favorisée.

Nous étudierons, enfin, deux accords commerciaux qui constituent les premières applications pratiques des tendances nouvelles de notre politique conventionnelle, le *modus vivendi* franco-italien et l'avenant à l'accord commercial franco-allemand du 17 août 1927, conclu en 1932.

SECTION I

La liberté tarifaire

Le moyen le plus simple, en théorie, de recouvrer notre liberté tarifaire, aurait été de dénoncer simultanément les conventions commerciales qui consolident la majorité des droits inscrits à notre tarif. Mais une telle solution était absolument impraticable. Les consolidations que nous avons consenties l'ont été, en général, en concession de consolidations réciproques consenties par l'autre partie. En rompant ainsi brusquement avec les autres pays, nous aurions été victimes de mesures de rétorsion qui nous auraient fermé tout débouché. D'autre part, nos accords comportent généralement un délai de préavis de trois mois, pendant lequel il aurait été impossible d'empêcher l'envahissement du marché français.

En 1918, à la fin de la guerre, la même question se posa. Il s'agissait, comme aujourd'hui, de nous dégager des conventions en vigueur. Nos échanges avec les pays nouveaux ou ex-ennemis étaient réglés par les traités de paix. Quant à nos relations avec les pays alliés, elles devaient être organisées dans un esprit plus libéral que celui des conventions existantes. D'autre part, une révision de notre tarif de 1892-1910 s'imposait et devait entraîner une révision concomitante de notre politique contractuelle.

Un décret du 23 avril 1918 décida « la dénonciation de toutes les conventions commerciales contenant la clause générale de la nation la plus favorisée ou des consolidations tarifaires, ainsi que tous les accords de nature à entraver la mise en vigueur du nouveau statut commercial sous lequel la France entendra se placer ».

Le même décret aurait pu être pris aujourd'hui sans que ces termes aient rien d'anachronique. Cependant, il n'a pas été question d'une résiliation brusque de nos accords commerciaux, une telle mesure risquant d'être inutile et dangereuse.

En 1918, en effet, malgré la rigueur du texte précité, on ne put pas rompre complètement les conventions existantes. On se serait exposé à des mesures de rétorsion et de représailles très dangereuses pour notre commerce d'exportation. Les accords dénoncés furent prorogés de trois mois en trois mois. Cette reconduction des anciens accords garantissait toujours aux ex-alliés le traitement de

la nation la plus favorisée. Ainsi, la dénonciation des accords commerciaux n'eut rien d'une rupture brutale. Elle se présenta comme un projet de révision progressive pendant laquelle il était prévu que les échanges subsisteraient entre la France et les pays intéressés, et que les uns et les autres s'entendraient pour édifier le statut contractuel le plus apte à se substituer au statut condamné au terme de la dernière prorogation trimestrielle.

Ainsi, le décret du 23 avril 1918 avait été complètement inutile. Dans les circonstances actuelles, une mesure analogue n'aurait eu d'autre résultat que de nous obliger à instituer un contingentement intégral qui, par les mesures de rétorsion qu'il aurait entraînées, aurait réduit à néant nos exportations. Même avec l'intention de conclure les futurs accords commerciaux dans un esprit très libéral une telle façon d'entamer les négociations nous aurait valu toutes sortes d'inimitiés qui auraient rendu difficiles les conversations ultérieures.

Cette façon de voir était exprimée par M. Julien Durand, ministre du Commerce, en ces termes (1) :

« Il était évident qu'elles (nos conventions commerciales) ne sont plus adaptées aux circonstances actuelles. Conclues à un moment où l'on croyait au retour de la stabilité, où les monnaies retrouvaient

(1) Discours de M. J. Durand au banquet de la *Fédération des industriels et commerçants français*, le 28 octobre 1932.

leur valeur-or, où la prospérité économique se développait, elles ne sauraient convenir à une époque de prix effondrés, de monnaies à la dérive et de crise prolongée. Il faut les refaire. On peut y arriver, d'ailleurs, sans dénonciation brutale et par des négociations dont le caractère amiable n'exclura pas la célérité. »

Cette attitude était dictée, non seulement par la prudence, mais par la nécessité. Nous n'avons pas, en effet, de tarif douanier adapté aux circonstances actuelles, que nous aurions pu appliquer en cas de résiliation brusque de nos conventions commerciales. La meilleure méthode est donc de procéder par voie de négociations particulières, en cherchant à obtenir pour chaque produit, après étude du degré de protection qui lui est nécessaire, la déconsolidation des droits.

SECTION II

Les nouveaux principes de notre politique contractuelle

Un Etat peut fixer le régime de ses échanges internationaux, soit d'une manière autonome, unilatérale, par voie d'actes législatifs, soit par des contrats, — les conventions commerciales — avec les autres puissances.

En fait, un Etat possède toujours, même si le régime de ses échanges est réglé par des accords commerciaux, une loi générale, un tarif de droit

commun, nécessaire, d'une part, pour régler le régime douanier à l'égard du pays avec lesquels une entente n'a pas pu se faire, d'autre part, pour servir de base de négociation pour les accords nouveaux, les concessions qu'on est appelé à se faire devant se mesurer en fonction de ce tarif légal.

Certains sont partisans d'un régime qui exclut de façon absolue les traités de commerce, seule s'appliquant une loi tarifaire générale et autonome, comportant des droits calculés d'après les besoins de la production nationale.

D'autres sont partisans, au contraire, d'un régime fondé essentiellement sur les conventions commerciales.

Nous n'exposerons pas ici, en détail, les arguments d'ordre doctrinal donnés en faveur des traités de commerce. Rappelons simplement les principaux. Les traités de commerce assurent la stabilité des relations commerciales, chaque pays obéissant à la loi de la division du travail et s'orientant vers les productions auxquelles il est apte. Le traité de commerce, en effet, crée un régime de réciprocité, chaque pays signataire garantissant à l'autre, pour les produits qui intéressent plus son commerce d'exportation, des avantages équivalents à ceux qui lui sont offerts à lui-même pour les produits intéressant son propre commerce.

Les adversaires des traités de commerce, au contraire, tirent argument de la stabilité qu'ils créent, et la considèrent comme leur vice fondamental.

Qu'une crise économique survienne, que les conditions générales de la production se transforment, que de nouvelles concurrences surgissent, le traité de commerce rend impossible une adaptation des droits aux circonstances nouvelles. Cette critique ne concerne, d'ailleurs, que les traités contenant des droits consolidés.

Enfin, à ces inconvénients s'en ajoutent de plus graves, tenant à la clause de la nation la plus favorisée dont l'application s'est généralisée dans tous les traités de commerce. Si cette clause est indispensable pour empêcher que les Etats deviennent dupes des accords qu'ils ont passés, et ne voient leurs efforts sur un marché quelconque annulés par l'octroi d'un traitement plus favorable à un Etat concurrent, il faut reconnaître qu'elle rend illusoire les tractations particulières entre deux puissances : un Etat, en effet, par suite de cette clause, ne peut accorder d'avantages quelconques à un autre, sans devoir d'abord examiner les conséquences que pourra avoir l'extension de cet avantage à tous les autres pays auxquels le lient des traités de commerce.

Le régime dont la loi de 1892 avait doté la France, bien que fondé sur les accords commerciaux comportant la clause de la nation la plus favorisée, échappait en somme, aux critiques énoncées ci-dessus.

La loi de 1892 instituait, en effet, un double tarif, le tarif minimum et le tarif général. Les droits du

tarif minimum mesuraient exactement l'écart séparant le producteur français de son concurrent étranger. Ils étaient calculés de façon à assurer l'existence et le libre développement de la production industrielle et agricole. On ne pouvait, en aucun cas, descendre au-dessous de ce minimum.

Le tarif minimum constituait donc le régime de droit commun, mais, par mesure de précaution, ne pouvait s'appliquer qu'aux pays ayant conclu avec la France un traité de commerce, c'est-à-dire lui assurant également, le bénéfice des droits minima en vigueur chez eux. Aux pays qui n'avaient pas conclu avec la France de traité de commerce, s'appliquaient des droits beaucoup plus élevés dont l'ensemble constituait le tarif général.

Les accords commerciaux contenaient tous la clause de la nation la plus favorisée, mais celle-ci ne présentait pas de danger puisque le tarif minimum, dont elle garantissait l'application, était calculé de façon à protéger suffisamment l'industrie nationale en tout état de cause, et pouvait, d'autre part, être relevé à tout moment, puisque, si les traités assuraient le bénéfice du tarif minimum, ils ne contenaient, par contre, aucune consolidation de droits.

Le régime de la loi de 1892 était un régime libéral, tout en assurant à l'industrie française la protection dont elle avait besoin. Il constituait aussi un bon instrument de négociation puisqu'à la veille de la guerre, 62 conventions ou arrangements nous liaient avec les états européens, trente-cinq de ces traités

accordant à nos contractants le bénéfice du tarif minimum pour la totalité de leurs produits. Comment allions-nous être amenés à abandonner ce régime ?

★★

Nous avons vu qu'après la guerre, une vaste offensive se déclencha contre la clause de la nation la plus favorisée. La cause essentielle de ce désaveu réside dans l'impossibilité où se trouvait la France, de se donner un tarif minimum qui pût protéger, de façon satisfaisante, son industrie tout en tenant compte des besoins du commerce extérieur, par suite de l'inégalité considérable consécutive à la guerre, des conditions de production des différents pays.

On décida donc (loi du 29 juillet 1919) de concéder des droits intermédiaires calculés en pourcentage sur l'écart existant entre le tarif général et le tarif minimum. En fait, ce système échoua, par l'obligation où se trouvèrent nos négociateurs d'accorder la clause de la nation la plus favorisée sinon *de jure*, du moins *de facto*. On devait ainsi aboutir à l'accord franco-allemand de 1927 qui contient la clause de la nation la plus favorisée, non plus *de facto* mais *de jure*.

L'évolution qui avait conduit de la clause de la nation la plus favorisée *de facto*, à la clause *de jure*, aurait dû avoir pour corollaire la disparition des consolidations de droits par les conventions commerciales puisque, du fait de la clause, c'était le tarif

minimum qui devait, en tout état de cause, s'appliquer.

Le traité franco-allemand de 1927 contient cependant de très nombreuses consolidations, portant sur presque tous les postes de notre nomenclature douanière, à l'exception de la plupart des produits agricoles et de quelques autres articles.

Cela tient, d'une part, à ce que, depuis 1919, la France avait dû consentir dans presque tous ses accords commerciaux, des consolidations de droit exigées par les pays étrangers désireux de se garantir contre l'instabilité des tarifs français, inhérente au système des coefficients de majoration adopté depuis la guerre. L'habitude s'était ainsi prise d'annexer aux accords commerciaux des listes de droits consolidés. D'ailleurs, devant les risques de modifications douanières que faisait courir l'instabilité monétaire, nos négociateurs avaient été obligés de demander des consolidations tarifaires, mais ils avaient dû en échange consentir des avantages similaires.

D'autre part, la consolidation des droits dans l'accord franco-allemand, résulte d'une méconnaissance du rôle du tarif minimum dans le système de la loi de 1892. Alors que le tarif minimum, d'après ce système, constitue la limite de protection nécessaire, au-dessous de laquelle on ne peut pas descendre, les auteurs du tarif minimum inclus dans le fameux projet 3352 qui, bien que n'ayant pas été voté, servit de base de discussion aux négociateurs de l'accord franco-allemand, voulurent en faire non

pas le terme extrême des concessions qu'ils pouvaient accorder, mais au contraire, un instrument de négociation.

Dans ces conditions, il n'y avait pas, en apparence, d'inconvénient à offrir à l'Allemagne la stabilisation de ce tarif, puisque celui-ci comportant des taux très protecteurs, les négociateurs français croyaient qu'il ne serait pas question de le relever avant longtemps et que la possibilité de majorer les droits suivant les fluctuations du niveau des prix, constituait pour la France une garantie suffisante.

Au contraire, ce tarif minimum devait être considéré comme la base des concessions à accorder aux pays contractants. C'est ainsi que des réductions sur ce tarif minimum furent accordées postérieurement à l'accord franco-allemand, à la Belgique et à la Tchécoslovaquie, réductions dont l'Allemagne se trouva bénéficiaire, du fait de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

Ainsi, le tarif minimum dont il est question dans l'article 1 de l'accord franco-allemand, n'est pas un tarif minimum digne de ce nom. C'est un tarif de négociation sur lequel des diminutions peuvent être consenties. En accordant à l'Allemagne, par la consolidation, la garantie que ce tarif ne serait pas majoré pour ses importations, on ne lui accordait pas grand'chose, en fait, et il était indispensable de lui accorder par la clause de la nation la plus favorisée, la garantie que les réductions susceptibles d'être accordées, sur ce tarif, lui seraient appliquées à ses importations.

Ainsi, on était parti d'un tarif minimum qui, en réalité, était un tarif général, instrument de négociation, pour aboutir à un nouveau tarif minimum, non plus autonome, mais inclus dans les conventions commerciales.

Faut-il voir là une faute des négociateurs français ? En fait, c'est l'attitude de l'Allemagne qui nous obligea à surélever ainsi notre tarif minimum. L'Allemagne, en effet, usait, elle aussi, comme instrument de négociation d'un tarif surélevé, dont le seul but était donner plus de prix à ses concessions.

Il faut noter cependant que, si les négociateurs français avaient eu en mains un double tarif, conforme à l'esprit de la loi de 1892, comportant d'une part un tarif général, d'autre part un tarif minimum autonome, dont les droits auraient été ceux qui devaient être institués, après la conclusion de l'accord franco-allemand par le décret du 30 août 1927, nous aurions pu éviter les consolidations dont l'effet devait être, par la suite, si néfaste.

Le tarif minimum consolidé ne devait pas tarder, nous l'avons vu au cours de chapitres précédents, à se révéler insuffisant. Etabli en période de prospérité, il devint inapte, avec la crise, à protéger notre industrie menacée par le flux montant des importations étrangères. Et la France, ayant aliéné sa liberté tarifaire ne pouvait opérer les relèvements nécessaires.

Les déconsolidations ne purent porter que sur une toute petite partie de notre nomenclature. On dut

avoir recours à la politique des contingentements, malgré tous ses inconvénients.

Il était fatal qu'on attribuât à nos accords commerciaux la responsabilité du déficit de notre balance commerciale et qu'on demandât leur dénonciation. Il faut cependant remarquer que notre balance commerciale est excédentaire avec le groupe constitué par la Belgique, la Suisse, l'Italie, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Grèce, pays auxquels nous sommes liés par des accords comportant des droits consolidés. Cela semblerait prouver que le déficit de 3 milliards six cent millions de nos échanges avec l'Allemagne tient à d'autres causes que les clauses de l'accord franco-allemand. On peut remarquer également que notre balance commerciale est déficitaire de 500 millions avec l'Espagne, le Portugal, la Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie, pays auxquels nous lient des accords ne comportant pas de droits consolidés, et que, par contre, elle est excédentaire avec les Pays-Bas, les pays scandinaves, avec lesquels nos échanges sont régis par des accords comportant la clause de la nation la plus favorisée. C'est au contraire avec les pays d'outre-mer *qui n'ont pas conclu d'accord avec la France* que s'accroît le déficit de notre balance commerciale.

Il ne semble donc pas juste d'imputer à notre système conventionnel toute la responsabilité de l'état de choses actuel. Cependant il est nécessaire de revoir nos conventions. Sans aller jusqu'à leur dénonciation totale, on peut les modifier, en cherchant, avant tout, à recouvrer notre liberté tarifaire.

Mais au préalable il est nécessaire de dégager, d'une façon aussi précise que possible, les principes qui doivent nous guider dans ce travail de revision.

★★

Il faut, a-t-on entendu dire un peu partout, fonder notre politique contractuelle, sur le principe de la réciprocité.

Certains semblent vouloir dire qu'on doit chercher à établir, entre la France et chacun des pays avec lesquels elle traite, un équilibre des échanges. C'est là une conception simpliste, impossible à réaliser. En cherchant à la mettre en pratique, on courrait le risque de limiter davantage encore les échanges internationaux qu'on finirait par ramener au régime du troc. On ne peut, par exemple, songer à appliquer l'idée d'équilibre des échanges à des pays fournisseurs de matières premières qui nous sont indispensables.

D'autres entendent par réciprocité un régime analogue à celui qu'avaient cherché à établir les auteurs de la loi du 29 juillet 1919, régime qui consiste à accorder aux pays avec lesquels on traite des droits intermédiaires entre le tarif général et le tarif minimum, et dont le taux varie suivant les conditions de production de chacun. Ce système a fait faillite après 1919 puisqu'il a conduit à l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée *de facto* à tous les pays avec lesquels on a traité. L'idée de réciprocité, ainsi conçue, découle du principe que le droit de douane doit

être compensateur des charges particulières de la production sur le marché national. Or ces charges diffèrent selon les états, la nature du sol, l'outillage, la main-d'œuvre, etc..., c'est en fonction de ces divers facteurs, que doit être *in abstracto* établi le droit de douane. En 1919, on a pensé qu'il serait possible d'évaluer les droits compensateurs non seulement d'une manière très générale, mais encore à l'égard de chaque article, et ceci selon leur origine et leur provenance; or, c'est là un principe inapplicable. La conséquence extrême de l'idée de compensation et de réciprocité serait que certains produits provenant de pays défavorisés devraient bénéficier de primes. On voit l'absurdité du système.

Un système de réciprocité fondé sur des droits intermédiaires entre le tarif général et le tarif minimum est donc condamné. Les pays étrangers, pour se garantir contre l'instabilité des tarifs français exigeraient que le taux de réduction soit annexé au traité. Puis, pour éviter d'être supplantés par des concurrents mieux traités ils exigeraient, comme ils l'ont fait après 1919, la clause de la nation la plus favorisée. On retomberait ainsi dans les défauts du régime actuel de la consolidation des droits, aggravé par la clause de la nation la plus favorisée.

Aussi, la réciprocité dont il est question à l'heure actuelle s'entend-elle d'une façon bien plus large. Il s'agit aujourd'hui non plus de l'équivalence arithmétique des échanges, ni de la compensation stricte des

charges de la production, mais d'une sorte de parité des concessions, avantages et bons traitements.

« Il nous faut poursuivre le recouvrement de notre liberté tarifaire et passer de nouveaux accords adaptés aux nouvelles circonstances économiques, établies sur l'équité et la réciprocité ; — a écrit M. Louis Rollin, ancien ministre du Commerce (1). — Je serais tenté de dire sur l'amitié, car l'amitié suppose la réciprocité.

Je voudrais que nous pratiquions un peu le *do ut des...* Donc pratiquons la réciprocité. Bien entendu, quand nous parlons de réciprocité, nous n'entendons pas par là une équivalence absolue dans les échanges et nous ne songeons nullement à réaliser une complète égalité des importations et des exportations. Nous savons fort bien qu'elle est impossible en raison même de ce fait que nous sommes tributaires de l'étranger pour d'importantes quantités de matières premières que — *volens nolens* — nous devons importer.

Mais sous cette réserve, — je le répète — faisons de la réciprocité et traitons nos voisins comme par eux nous serons traités nous-mêmes. »

★★

La réciprocité, ainsi conçue, implique-t-elle l'abandon de la clause de la nation la plus favorisée ?

(1) *L'Information* du lundi 28 novembre 1932.

A la faveur du discrédit de notre système conventionnel actuel, on a repris les arguments classiques contre la clause de la nation la plus favorisée.

Il suffit, pour les réfuter, de dire qu'il n'est pas possible, dans l'état actuel des choses, de la rayer de notre politique contractuelle. L'expérience des années qui viennent de s'écouler montre qu'on est presque fatalement amené à l'accorder, sinon *de jure*, du moins *de facto*.

La clause, en effet, assure à nos exportateurs, dans l'ensemble des pays avec lesquels elle nous lie, des avantages incontestables que montrent les chiffres cités plus haut. A supposer qu'elle soit supprimée, les produits français auraient à subir, dans chacun d'entre eux, sans parler de représailles éventuelles, un tarif douanier bien plus élevé que le tarif actuel qui, de son côté, resterait applicable aux produits concurrents.

Enfin il faut ajouter que la France doit obtenir la clause de la nation la plus favorisée des pays avec lesquels elle traite, toutes les fois, et c'est le cas le plus fréquent, qu'aucune disposition législative n'interdit à ce pays d'accorder des droits inférieurs à un tarif minimum, comme cela existe en France.

Cependant, il n'est pas douteux qu'il y aurait un grand intérêt à limiter l'application de la clause de la nation la plus favorisée, pour permettre à la France d'accorder à certains pays, qu'elle a des raisons spéciales d'avantager, un traitement plus favorable, sans que le bénéfice s'en étende automatique-

ment à tous les autres pays signataires d'accords commerciaux avec le nôtre. C'est ainsi que la clause de la nation la plus favorisée ne s'étendrait ni au régime privilégié des échanges avec les colonies, ni aux avantages accordés en application de conventions internationales conclues sous les auspices de la Société des Nations.

La clause de la nation la plus favorisée pourrait également être subordonnée au maintien des conditions économiques dans lesquelles elle a été accordée. On insérerait ainsi, dans les traités de commerce une sorte de réserve « *rebus sic stantibus* » qui pourrait jouer en cas de crise économique.

SECTION III

Application des nouveaux principes de la politique contractuelle de la France

L'année 1932 a été marquée par deux faits d'une importance capitale, au point de vue de la politique commerciale française : la conclusion du *modus vivendi* franco-italien du 4 mars 1932 et celle de l'avenant du 28 décembre 1932 à l'accord commercial franco-allemand du 17 août 1927.

On peut voir dans ces deux conventions la première application des nouveaux principes de notre politique contractuelle que nous venons d'essayer de dégager : la liberté tarifaire d'une part, application limitée et conditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée, d'autre part.

Pour la première de ces conventions, le *modus vivendi* franco-italien, il s'agissait de substituer aux anciens accords, dont les clauses, par suite de la transformation profonde des conditions économiques, étaient tombées en désuétude ou avaient été annihilées par des mesures unilatérales, un nouvel accord qui donnât au régime des échanges entre la France et l'Italie une charte répondant aux besoins respectifs des deux pays.

L'avenant franco-allemand du 28 décembre 1932 est plus important encore que le *modus vivendi*. D'une part, en effet, nos échanges avec l'Allemagne sont bien plus considérables qu'avec l'Italie, et c'est avec l'Allemagne que le déficit de notre balance commerciale est le plus fort. D'autre part, l'accord commercial du 17 août 1927, que l'avenant avait pour but de modifier, était en somme la synthèse des principes condamnés, la pierre angulaire du système contractuel qu'il s'agit de reviser complètement. De même que l'accord de 1927 avait servi de fondement à nos conventions commerciales postérieures, de même sur l'accord de 1927 modifié doivent être calquées nos futures conventions.

Mais avant de s'attaquer à l'œuvre principale, nos négociateurs, grâce au *modus vivendi* franco-italien eurent l'occasion de suivre pour la première fois, la nouvelle ligne de conduite qui leur était tracée.

« Cet accord, déclare un communiqué du Ministre du Commerce, publié après la conclusion du

modus vivendi, consacre dans ses grandes lignes, la politique que le Gouvernement français entend suivre désormais dans ses accords commerciaux. »

Nous allons voir que cette affirmation était fondée en étudiant en détail les clauses du *modus vivendi*. Puis, en étudiant l'avenant du 28 décembre 1932, nous verrons que nos négociateurs ont réussi à y faire prévaloir également la politique visée par le communiqué du Ministre du Commerce.

Le « modus vivendi » franco-italien

Le *modus vivendi* franco-italien du 4 mars 1932 devait se substituer aux accords des 21 novembre 1898, 30 mai 1917, 13 novembre 1922, 29 mai 1926, 7 mars 1928, 10 février 1931, 16 mars 1931, 16 novembre 1931.

Le régime défini par ces accords n'était plus avantageux pour la France puisque notre balance commerciale avec l'Italie, créditrice de 692.860.000 francs en 1929, ne l'était plus que de 154 millions en 1930, pour devenir déficitaire de 448 millions en 1931. Pour les cinq premiers mois de 1932, elle devait, par suite des différentes mesures de contingentement redevenir créditrice, mais de 34 millions seulement.

Par l'accord du 21 novembre 1898, complété en 1917 par un accord qui levait certaines prohibitions du temps de guerre, la France et l'Italie s'accordaient mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée sauf pour les soies et soieries qui

étaient frappées de droits annexés à une convention spéciale pour ces produits.

Après la guerre, par suite des mesures prises dans les deux pays pour rétablir l'incidence de leurs tarifs douaniers, le régime créé par l'accord de 1898 s'était trouvé bouleversé. L'Italie ayant dénoncé tous ses traités de commerce, la clause de la nation la plus favorisée devenait illusoire.

Le *modus vivendi* du 13 novembre 1922 fut conclu pour mettre fin à cet état de choses. L'Italie accordait à la France son tarif conventionnel et la clause de la nation la plus favorisée ainsi que des réductions de droits intéressant 140 articles environ. La France continuait à appliquer aux marchandises italiennes son tarif minimum et le traitement de la nation la plus favorisée et s'engageait à abaisser par décret les coefficients de majoration frappant les produits italiens.

L'accord du 29 mai 1926, concernant les soies et soieries établissait pour ces produits une nomenclature identique dans chaque pays. La tarification était équilibrée en tenant compte des conditions de production et d'exportation des deux marchés. Ces tarifs annexés comportaient pour certains articles des droits rigoureusement égalisés, compte tenu du paiement en or des droits italiens et des coefficients affectant certains droits français. Ailleurs, suivant la situation des industries respectives, la tarification d'un pays était inférieure à celle de l'autre : le plus souvent c'est l'industrie française, plus ancienne et

plus puissante qui consentait cet abaissement. L'accord du 29 mai 1926 devait être modifié par celui du 26 janvier 1927, respecté par le *modus vivendi* de mars 1932.

Par la suite, d'autres accords étaient intervenus, concernant certains produits en particulier. L'accord du 10 février 1931 déconsolidait la tarification des semoules et pâtes d'Italie, à leur entrée en France. Enfin, l'accord du 7 mars 1928, modifié par les protocoles additionnels des 16 mars 1931 et 16 novembre 1931, réglait l'importation en France des vins italiens.

En vertu du protocole du 16 novembre 1931, les vins italiens importés en France étaient frappés du droit de 55 francs par hectolitre prévu par l'accord du 7 janvier 1928, jusqu'à concurrence d'un contingent de 250.000 hectolitres, susceptible d'être augmenté, suivant une échelle prévue quand la récolte française serait inférieure à 60 millions d'hectolitres. Le surplus devait être admis sans limitation, aux droits du tarif minimum en vigueur au moment de l'importation. Cet accord auquel était annexée une lettre adressée à notre ambassadeur à Rome, par M. Fani, sous-secrétaire d'Etat italien aux Affaires Etrangères, où celui-ci réservait pour son gouvernement le droit d'appliquer des contingentements aux marchandises françaises, n'entra jamais en vigueur. Il devait être dénoncé le 15 décembre 1931.

Tous ces accords, à part le dernier cité qui fut dénoncé avant cette date, arrivaient à expiration

le 1^{er} mars 1932. Il fallait donc donner aux échanges franco-italiens, une charte nouvelle. Tel était le but du *modus vivendi* franco-italien du 2 mars 1932. Ce *modus vivendi* devait fournir au gouvernement français la première occasion de mettre en application les nouveaux principes de notre politique contractuelle.



Le *modus vivendi* franco-italien du 4 mars 1932 ne contient aucune consolidation. C'est là son caractère essentiel, au point de vue tarifaire.

En vertu de l'article 1^{er} les produits originaires et en provenance d'Italie énumérés à la liste A, bénéficieront à tout moment à leur importation en France, des droits du tarif minimum. De même les produits originaires et en provenance de France et des colonies françaises, énumérés à la liste B, bénéficieront à leur importation en Italie du tarif le plus réduit en vigueur. Ces listes sont très étendues de part et d'autre. Les produits italiens qui ne sont pas inscrits sur la liste A sont d'une part les soies et soieries frappées par des droits dont le taux est fixé par l'accord du 26 janvier 1927, d'autre part les vins et liqueurs, et les automobiles et pièces détachées pour lesquels l'entente n'a pas pu se faire et qui restent assujettis aux droits du tarif général. Vins et liqueurs, automobiles et pièces détachées font l'objet de déclarations annexes par lesquelles les hautes parties contractantes s'engagent à rechercher de concert les bases d'un

accord pour faire bénéficier ces articles des droits les plus réduits de part et d'autre.

La France et l'Italie restent donc libres de modifier, à leur gré, leur tarif minimum puisqu'aucun droit n'est inscrit en regard des articles énumérés aux listes annexées à l'accord.

Cependant, par le protocole de signature, *ad art. 1^{er}* il est prévu que le Gouvernement italien, au cas où le Gouvernement français relèverait les droits indiqués pour un ou plusieurs des produits repris à la liste D, — produits figurant déjà à la liste A — pourra demander l'ouverture immédiate de négociations, s'il estime que l'équilibre tarifaire est rompu à son désavantage, en vue de motiver sa réclamation et d'obtenir, le cas échéant, une compensation pour rétablir l'équilibre. Le même droit est accordé au Gouvernement italien, au cas où le Gouvernement français relèverait les droits indiqués à la liste C.

Si un accord n'a pu intervenir dans le délai de 10 jours, à dater de la publication des nouveaux droits, le Gouvernement français pourra relever les droits de douane indiqués pour un ou plusieurs des produits énumérés à la liste D, et inversement le Gouvernement italien pourra relever les droits de douane indiqués pour un ou plusieurs des produits énumérés à la liste C, de manière à n'appliquer cependant, dans un cas comme dans l'autre, à l'importation desdites marchandises que des mesures dont les répercussions sur les échanges soient équivalentes.

On a dit que l'effet de ce protocole pour la France était de consolider purement et simplement, au profit de l'Italie, les droits frappant tous les produits indiqués à la liste D, en se bornant à prévoir le processus de déconsolidation. Le *modus vivendi* franco-italien serait donc, sur ce point, contraire au nouveau principe de notre politique commerciale, qui prescrit d'éviter les stabilisations de droits. Cette dérogation était d'autant plus grave que la liste D embrasse un grand nombre de positions de notre tableau de douanes (1).

A cela on peut répondre que la liste C qui énumère les produits français bénéficiant, en Italie, d'un régime identique est, à notre point de vue, tout aussi importante.

D'ailleurs, les produits inscrits aux listes A et B bénéficient également d'une garantie de stabilité très sérieuse, en vertu de l'article 10 du *modus vivendi* :

« Art. 10. — Les hautes parties contractantes sont d'accord pour déclarer que si l'une d'elles prenait des mesures de nature à rompre dans son ensemble, au détriment de l'autre, l'équilibre des avantages et

(1) Les principaux articles repris à la liste D sont : viandes salées ou en saumure, charcuterie fabriquée, lait et produits laitiers, riz, légumes secs, marrons et châtaignes, fruits de table (citrons, oranges, mandarines, pêches, poires, pommes, cerises), fruits secs, noisettes, huiles et essences, coton cardé, légumes (concombres, tomates et melons), plantes vivantes, marbres, albâtre, soufre, acide tartrique, fil de chanvre, machines dynamo-électriques, appareils électriques et électrotechniques, pièces détachées se rapportant à l'électricité, meubles autres qu'en bois courbés, chapeaux cloches ou plateaux, chapeaux de feutre de poils ou de laine et poils, bou- tons.

concessions résultant du présent accord, la partie qui se jugerait lésée pourrait demander l'ouverture de négociations immédiates et, si ces négociations n'aboutissaient pas dans un délai d'un mois, à dater de la demande, dénoncer le présent accord pour prendre fin deux mois après ».

Supposons que le Gouvernement français opère un relèvement de droits sur un ou plusieurs des produits inscrits à la liste A, le Gouvernement italien ne manquera pas de faire jouer l'article 10, en demandant l'ouverture de négociations, et, si ces négociations échouent, de dénoncer l'accord.

Supposons que le relèvement de droits institués par le Gouvernement français porte sur un ou plusieurs des produits de la liste D. Dans ce cas, le Gouvernement italien, en vertu du protocole de signature, *ad art. 1^{er}*, peut relever les droits portant sur un ou plusieurs produits de la liste C. Mais, si cette dernière mesure crée pour la France une charge plus lourde que celle qu'elle avait pour but de compenser, alors le Gouvernement français pourra faire jouer l'article 10.

Ainsi, dans les deux cas, on revient à l'application de l'art. 10 avec cette différence cependant que, dans le premier cas, le recours à l'article 10 aura lieu en quelque sorte, en première instance, tandis que dans le second cas, cet article ne jouera qu'en dernier ressort.

Si l'on a repris aux listes C et D certains des articles déjà inscrits aux listes A et B, c'est parce

qu'ils présentent, pour les exportations respectives des deux pays, une importance particulière. La garantie de l'art. 10, qui met en jeu l'accord lui-même et implique des négociations longues et délicates, a paru trop lourde à mettre en mouvement pour ces produits. On a donc prévu le jeu d'une garantie plus rapide et plus efficace, qui permet à chacun des deux pays, tout en respectant les termes généraux de l'accord, d'opposer immédiatement à une mesure frappant un article intéressant spécialement son exportation, une mesure équivalente frappant un article présentant un intérêt égal pour les exportations de l'autre partie.

En résumé, les produits importés d'Italie sont tous, sauf les exceptions indiquées plus haut, soumis à leur entrée en France au tarif minimum. Ils sont énumérés à la liste A. Que la France opère un relèvement de droits sur ces produits, par lequel l'Italie estime l'équilibre rompu, l'art. 10 permet l'ouverture de négociations, et en cas d'échec de celles-ci, la dénonciation du traité. Mais si le relèvement porte sur certains produits figurant à la liste A, et repris à la liste D, d'une importance particulière pour l'exportation italienne, alors le Gouvernement italien a en mains un moyen de rétorsion immédiat, sans que l'existence de l'accord soit mise en question, qui consiste à frapper d'une charge équivalente les produits énumérés à la liste C, présentant une importance particulière pour l'exportation française en Italie.

Il n'y a donc pas de consolidation, à proprement

parler, mais une application plus précise du principe de la réciprocité. D'une part, la garantie de l'équivalence des concessions conçue en termes très larges de l'art. 10 — garantie qui figure dans tous les traités de commerce — d'autre part, une garantie plus stricte, et pourvue de sanctions immédiates et bien définies, pour les produits intéressant spécialement les exportations respectives des deux pays.

★★

Quelle application prévoit le *modus vivendi* franco-italien de la clause de la nation la plus favorisée ?

Les produits italiens énumérés à la liste A ne seront, en aucun cas, soumis à des droits moins favorables que ceux appliqués par la France aux produits similaires de tout autre pays étranger. Les produits français énumérés à la liste B bénéficient à l'importation, en Italie, d'un régime équivalent. L'art. 2 stipule que les produits exportés du territoire de l'une des parties à destination du territoire de l'autre « bénéficieront en ce qui concerne les droits et taxes à l'exportation, du régime le plus favorable que chacune des hautes parties contractantes accorde ou pourrait éventuellement accorder à l'exportation des mêmes produits vers tout autre pays étranger ». Enfin, l'art. 3 stipule que les parties s'accorderont réciproquement pour toutes leurs importations, le régime de la nation la plus favorisée en matière de mode de perception ou de cautionnement de droits,

et toutes formalités administratives relatives à l'entrée des marchandises.

Donc, en matière de droits de douane, proprement dits, la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique qu'aux produits énumérés à la liste A, pour les produits italiens, et à la liste B, pour les produits français.

Les cas où la clause ne joue pas sont prévus à l'article 4 qui vise les avantages accordés par une des parties à un pays limitrophe pour faciliter le trafic frontalier et les avantages que l'une des parties accorderait à ses colonies ou possessions.

On a fait remarquer que la liste A, des produits italiens, embrassait presque tous les produits énumérés par notre tableau de douanes exceptés les soies et soieries, les vins et liqueurs, les automobiles et les pièces détachées d'automobiles et que, pratiquement, l'Italie bénéficiait de la clause générale de la nation la plus favorisée.

Sans doute, mais en vertu du *modus vivendi*, la clause de la nation la plus favorisée *de jure* est remplacée par la clause *de facto* puisque la liste A, bien que comprenant presque tous les postes de notre tarif, est cependant limitative. L'octroi du traitement de la nation la plus favorisée à l'Italie pour les produits de la liste A signifie que nous avons obtenu une concession équivalente. Et, de fait, la liste B des produits français bénéficiant, en Italie, du traitement le plus favorable, reprend presque tous les postes du tarif douanier italien. Là, aussi, on peut voir une application du principe de la réciprocité.

En ce qui concerne les contingentements (art. 6) les parties se gardent bien de se les interdire. Elles se contentent « d'affirmer la nécessité de ne pas entraver les échanges entre les deux pays par des prohibitions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit ». Elles se reconnaissent même la liberté de maintenir ou d'établir d'après la législation en vigueur dans les deux pays, le régime du contingentement des importations, étant entendu que ce régime ne peut être envisagé qu'à titre exceptionnel et devra cesser « quand auront disparu les circonstances anormales qui l'ont fait naître ». L'art. 6 ajoute que les deux parties se réservent, en toutes circonstances, le droit d'établir des contingentements fondés sur les raisons d'ordre public (cas énumérés à l'art. 6 dans les paragraphes a, b, c, d, e).

En somme, le *modus vivendi* franco-italien maintient intact le système des contingentements. Il se contente de stipuler que les contingentements seront maintenus ou établis « d'après la législation en vigueur ». Cela semble signifier que la France, ni l'Italie ne pourront, par une nouvelle loi, donner plus de facilités à leurs gouvernements pour instituer de nouveaux contingentements. En ce qui concerne la France, cette réserve est purement platonique, puisque le gouvernement peut établir des contingentements nouveaux, par simple décret, c'est-à-dire par la procédure la plus expéditive que permette notre constitution.

Cependant, il ne faudrait pas sous-estimer la valeur de la déclaration de principe contenue dans

l'article 6. L'affirmation de la nécessité de ne pas entraver les échanges entre les deux pays par des prohibitions d'entrée ou de sortie, si elle a moins de valeur qu'un engagement mutuel de n'avoir pas recours à ces mesures, a beaucoup de prix à l'heure où les doctrines d'économie fermée, jouissent, par suite de la crise mondiale, d'une faveur bien imméritée.

L'avenant franco-allemand du 28 décembre 1932

La revision de l'accord franco-allemand du 17 avril 1927 avait une importance particulière, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord le déficit de notre balance commerciale avec l'Allemagne a pris depuis quelques années des proportions inquiétantes. De tous les pays avec lesquels notre balance commerciale est déficitaire, l'Allemagne vient, à cet égard, au premier rang.

L'examen de notre balance commerciale avec notre voisine révèle que, malgré la chute des prix français et les mesures de contingentement, les importations d'Allemagne n'ont baissé, par rapport à 1929, que de 8 % en valeur tandis que nos exportations diminuaient en deux ans dans une proportion de 42 %. Par rapport à 1927, les importations allemandes en 1931 sont en augmentation de 45 % et nos ventes à l'Allemagne en diminution de 58 %. Pour les quatre premiers mois de 1932, l'écart continue : 1.413 millions d'importations contre 597

millions d'exportations. Les marchandises allemandes qui augmentent, en poids et en valeur, pendant ces trois dernières années sont : les fers et aciers, les tissus de soie, les peaux préparées et ouvrages en peaux, les outils et ouvrages en métaux, les carrosseries autres qu'automobiles, les bestiaux. Les machines de toutes catégories passent de 1927 à 1930, de 376.100 à 2.806.000 quintaux métriques, et en valeur de 475 millions à 2.488 millions de francs, soit plus de la moitié du déficit de la balance franco-allemande en 1930.

Si l'on considère la période 1927-1930, on constate que le pourcentage d'importation du commerce franco-allemand dans l'aggravation du déficit de notre balance générale est de plus de 53 % pendant la période de 1927-1929 et 1930, et de 41 % pendant la période 1927-1931.

Il serait évidemment excessif de faire peser sur l'accord franco-allemand toute la responsabilité de ce déficit. D'autres causes entrent également en ligne de compte.

La diminution de nos exportations en Allemagne tient, pour la plus grande part sans doute, à la réduction considérable du pouvoir d'achat de ce pays, consécutive à la crise. Déjà avant même le début de la crise mondiale, la quasi-disparition de la classe moyenne en Allemagne avait sensiblement restreint notre clientèle dans ce pays surtout pour les articles caractéristiques de l'industrie française : nouveautés, articles de Paris, etc... La crise mondiale n'a fait

qu'accentuer encore ce phénomène. D'autre part, des commerçants français ont volontairement restreint leurs ventes en Allemagne, en raison de l'insécurité des règlements, aggravée par les mesures restrictives des exportations de capitaux prises par le Gouvernement allemand.

La diminution du pouvoir d'achat de leur marché intérieur n'a pu que stimuler l'industrie et le commerce allemand à rechercher des débouchés à l'extérieur. C'est ainsi que le marché français s'est trouvé inondé de produits allemands vendus à des prix de liquidation, de *dumping*.

Contre cette concurrence nouvelle, l'industrie française moins bien outillée pour beaucoup de branches, et ne disposant pas d'une organisation commerciale aussi poussée que l'industrie allemande, n'a pas été en mesure de résister. Les prix de gros français, sont bien plus élevés que les prix de gros des produits importés : au 1^{er} juin, l'indice des produits nationaux était de 495, celui des produits importés de 298. Pour les prix de détail, même phénomène : leur indice est en mars 1932 plus élevé qu'au mois d'août 1928, alors que dans tous les pays on signale un phénomène contraire. Nous ne pouvons analyser ici en détail les causes de cet état de chose, dont la principale est sans doute la protection très élevée dont jouissent les produits agricoles et alimentaires, facteur de hausse des salaires et partant des prix de revient industriels.

Cependant, il faut reconnaître que l'accord franco-

allemand nous privait de moyens de défense. La consolidation des droits nous a obligés à recourir aux contingentements, mesures de protection très imparfaites. C'est pourquoi l'industrie et le commerce réclamaient avec tant d'insistance la revision de cet accord.

D'autre part, la France ayant pratiquement renoncé aux réparations, à la conférence de Lausanne en l'été 1932, par la fin du plan Young, l'intérêt qu'elle avait à ce que le commerce extérieur de l'Allemagne se développât pour lui procurer des moyens de paiement n'existait plus.

Enfin, la revision de l'accord franco-allemand revêtait une importance particulière du fait qu'il constitue la pierre angulaire de notre système contractuel. C'est comme corollaires de cet accord, et en calquant les diverses clauses, qu'ont été conclus plusieurs autres de nos principaux accords commerciaux. La revision de l'accord franco-allemand doit entraîner celle de toutes les conventions commerciales qui en découlent.

Telles sont les raisons qui ont conduit le gouvernement français à commencer par l'accord franco-allemand la revision de notre système contractuel, exigée par l'opinion publique.

Cette revision a abouti à la signature à Berlin de l'avenant franco-allemand du 28 décembre 1932, dont nous allons, maintenant, étudier les clauses en détail.

Le plus grave défaut du traité franco-allemand du 17 août 1927 était de contenir un nombre considéra-

ble de droits consolidés : 72 % de notre tarif. La tâche principale des négociateurs de l'avenant était donc de rendre à la France sa liberté tarifaire. Comment y sont-ils parvenus ?

D'après l'accord de 1927, les produits allemands énumérés à la liste A, bénéficiaient des droits du tarif minimum en vigueur. Les produits inscrits à la liste B bénéficiaient des droits inscrits à la dite liste, qui devaient être incorporés à notre tarif douanier par le décret du 30 août 1927. L'article 3 de l'accord franco-allemand disposait que les produits énumérés à la liste C bénéficieraient à leur importation en France de certains pourcentages de réduction indiqués à la dite liste.

L'article 4 de l'accord franco-allemand stipulait que pour les produits figurant aux listes A, B, C, les droits applicables resteraient les mêmes aussi longtemps que l'indice officiel des prix de gros ne marquerait point une différence de plus de 20 % par rapport à celui de juillet 1927.

En contre-partie, les produits français introduits en Allemagne énumérés à la liste E, bénéficiaient des droits fixés à la dite liste. Par l'effet de ces dispositions plus de 70 % des positions de notre tarif douanier étaient consolidés. En échange, l'Allemagne consolidait également les droits frappant les produits intéressant l'exportation française. L'accord franco-allemand prévoyait cependant la possibilité pour la France d'instituer un nouveau tarif. Mais dans le mois suivant sa mise en vigueur, chacune des hautes

parties contractantes aurait le droit de dénoncer l'accord pour prendre fin trois mois après. Dans ce cas l'accord prévoyait que le contingentement annuel de 360.000 quintaux de vins français ne serait plus admis, à partir de la date de la dénonciation et pendant la période de délai que jusqu'à concurrence de la différence entre les quantités auxquelles la France avait droit, sur la base du contingentement pour l'ensemble de la période totale pendant laquelle la convention resterait en vigueur, et les quantités réellement importées en Allemagne jusqu'au jour de la dénonciation. Le même article prévoyait des mesures du même genre que la France pourrait appliquer aux importations allemandes, dans un cas analogue. D'autre part, l'article 8 de l'accord prévoyait que si, pour les produits repris à la liste F — produits français bénéficiant à leur entrée en Allemagne de la clause de la nation la plus favorisée, et soumis au tarif autonome allemand — l'Allemagne augmentait les taux de ce tarif autonome, de telle sorte que l'équilibre des concessions et avantages se trouvât altéré, le gouvernement allemand accepterait, sur la demande du gouvernement français des négociations immédiates en vue de compenser le préjudice causé par cette majoration des droits.

Telles étaient les dispositions tarifaires de l'accord franco-allemand et les possibilités de dénonciation ou de négociations qui y étaient prévues. Elles sont remplacées maintenant par l'article V de l'avenant du 28 décembre 1932.

L'article V dispose que les consolidations ou réductions de droits dont bénéficient à la date de la signature de l'avenant les produits inscrits aux listes A, B et E sont maintenues. Mais « chacune des hautes parties contractantes aura le droit de faire cesser pour un ou plusieurs produits visés, les effets des consolidations ou réductions par une dénonciation spéciale comportant un préavis de quinze jours, de telle sorte qu'après l'expiration de ce délai les dites consolidations ou réductions seront supprimées ».

Ainsi, la France recouvre sa liberté tarifaire, puisque, sous réserve de l'obligation d'observer un préavis de quinze jours elle peut relever les droits précédemment stabilisés. N'aurait-il pas été possible de reprendre complètement notre liberté tarifaire au lieu de la récupérer ainsi pièce par pièce ? Pour cela, il aurait fallu : 1° que la France eût un tarif douanier adapté aux circonstances économiques et 2° que l'on ait étudié soigneusement, d'accord avec les intéressés, les effets que pourrait avoir sur l'industrie française la substitution du droit de douane au régime des contingentements. Or, il faut reconnaître que ni sur le premier point, ni sur le deuxième point, nous ne sommes encore à l'heure actuelle, guère plus avancés qu'au mois d'octobre 1932, malgré l'enquête ouverte à cette époque, par le ministère du commerce. Dans ces conditions, ce que nos négociateurs pouvaient faire de mieux, c'était d'obtenir la reconnaissance de notre liberté tarifaire. C'est déjà un résultat appréciable.

On ne pouvait d'autre part, faire cesser brusquement les effets des consolidations de droits, sans négocier avec l'Allemagne les conditions de cette mesure, sous peine de voir appliqués à nos exportations les tarifs les plus élevés.

Or, les consolidations de droits sont si nombreuses dans l'accord franco-allemand, que des négociations très longues auraient été nécessaires avant la signature d'un accord définitif, et que l'on aurait risqué que l'intervention de circonstances économiques nouvelles rendît caducs avant la mise en vigueur du nouvel accord les résultats péniblement obtenus.

On a préféré prolonger le régime actuel, tout en ouvrant la voie à des négociations particulières, pour les différents produits intéressant les exportations respectives des deux pays. Si la France ou l'Allemagne viennent à user de la faculté de dénonciations qui leur est accordée, « l'autre partie contractante, si elle estime que l'équilibre tarifaire est rompu à son détriment pourra, sans toutefois arrêter l'effet de la dénonciation, demander l'ouverture immédiate de négociations en vue de motiver sa réclamation et d'obtenir le cas échéant, une compensation destinée à rétablir ledit équilibre. Si un accord n'a pu intervenir dans un délai de dix jours à dater de la mise en vigueur des nouveaux droits, la partie contractante qui a introduit la réclamation pourra relever les droits de douane afférents à un ou plusieurs produits visés au premier alinéa et comportant de sa

part soit consolidation, soit conventionnalisation, de manière à n'appliquer cependant à l'importation desdits produits que des mesures dont les répercussions sur les échanges sont équivalentes ».

Il est évident que l'application de cette disposition présentera des difficultés assez ardues. Il ne faut pas oublier, cependant, que des difficultés de cette nature sont inhérentes à la conclusion de tout accord commercial : on ne peut rien obtenir qu'en faisant une concession équivalente. Tout dépend de la bonne volonté des parties adverses.

Il faut donc se garder de sous-estimer le résultat obtenu par les négociateurs français, en réussissant à recouvrer la liberté tarifaire de la France. Grâce à eux le premier pas est fait dans la voie de la révision de notre politique commerciale.

★ ★

L'autre résultat obtenu par les négociateurs de l'avenant à l'accord commercial franco-allemand est d'avoir limité l'application de la clause de la nation la plus favorisée, impliquée par l'accord franco-allemand d'une façon générale et inconditionnelle, à certains produits, et d'avoir étendu le nombre des cas où elle ne jouerait pas, même pour les dits produits.

Nous avons vu que l'accord franco-allemand du 17 août 1927 prévoyait l'application de la clause de la nation la plus favorisée par paliers.

Tout d'abord l'article 3 disposait que les produits

énumérés à la liste C — produits allemands bénéficiant de certains pourcentages de réduction indiqués à la dite liste — jouiraient d'une assimilation constante avec le traitement accordé aux produits analogues de l'exportation des pays concurrents, de sorte que l'Allemagne bénéficierait automatiquement de tout pourcentage de réduction plus favorable qui serait accordé à ces pays, ou du tarif minimum, si celui-ci venait à leur être appliqué pendant la durée de l'accord.

En vertu de l'article 5 les produits énumérés aux listes A et B, et ceux de la liste C appelés à bénéficier du tarif minimum français devaient jouir du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les droits ou surtaxes de toute espèce ou coefficients de majoration. L'article 5 décidait également que les produits allemands énumérés à la liste C et ceux pour lesquels le gouvernement allemand notifierait qu'ils intéressaient l'exportation allemande, bénéficieraient du traitement de la nation la plus favorisée dès le jour où, par suite d'une refonte partielle et spéciale du tarif, le régime de ces produits serait modifié.

D'après l'article 6, au cas où un nouveau tarif douanier serait institué par la France pendant la durée de l'accord, et qu'aucune des hautes parties contractantes n'aurait exercé son droit de dénonciation de l'accord, la France devait octroyer les taux minima de son tarif à tous les produits de l'exportation allemande, qui en bénéficieraient sans limi-

tation. En échange de quoi, les produits français bénéficieraient sans limitation en Allemagne du traitement de la nation la plus favorisée *de jure*.

L'article 6 ajoutait : « En tout état de cause, à dater du 15 décembre 1928, les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne bénéficieront sans limitation, à leur importation sur le territoire douanier français, des droits du tarif minimum en vigueur à cette date et du traitement de la nation la plus favorisée, et à la même date les produits français bénéficieront sans limitation, à leur importation en Allemagne, du traitement de la nation la plus favorisée *de jure*. »

L'article 8, qui réglait le régime des produits français à leur importation en Allemagne, prévoyait que le traitement de la nation la plus favorisée serait appliqué aux produits français énumérés aux listes E, — produits dont les droits sont consolidés — et F — produits bénéficiant des tarifs les plus bas. — Si l'Allemagne pendant la durée de l'accord octroyait à un pays quelconque pour des produits non inscrits aux listes E et F, des réductions conventionnelles du droit autonome, ou des réductions nouvelles des droits conventionnalisés au bénéfice d'autres pays, la France pourrait, pour ses produits, réclamer le traitement de la nation la plus favorisée.

Enfin, par réciprocité, à la disposition contenue dans l'article 6 dernier alinéa, l'article 8 ajoutait : « Il est entendu qu'en tout cas les produits naturels ou fabriqués du territoire douanier français,

non énumérés aux listes E et F, bénéficieront sans limitation, à leur importation sur le territoire douanier allemand, du traitement de la nation la plus favorisée à la date du 15 décembre 1928.

Ainsi l'accord franco-allemand devait aboutir d'une part, à l'application par la France à toutes les importations allemandes du tarif minimum, ce qui revient au même que la clause de la nation la plus favorisée, puisque la loi de 1892 et la loi de 1919 interdisent d'accorder les droits d'entrée inférieurs à ceux du tarif minimum; d'autre part à l'acceptation par l'Allemagne, en faveur de la France, de la clause de la nation la plus favorisée *de jure*, c'est-à-dire sans limites, ni conditions.

Ces dispositions sont remplacées par les articles 2 et 3 de l'avenant à l'accord commercial franco-allemand :

« ART. II. — Les produits originaires et en provenance d'Allemagne énumérés à la liste ci-annexée, bénéficieront à tout moment à leur importation sur le territoire douanier français des droits du tarif minimum.

« Ils ne seront en aucun cas soumis à des droits moins favorables que ceux appliqués par la France aux produits de même nature de tout autre pays étranger. »

ART. III. — « Les produits du territoire douanier français énumérés à la liste ci-annexée bénéficieront à tout moment à leur importation sur le terri-

« toire douanier allemand du tarif le plus réduit en
« vigueur.

« Ils ne seront en aucun cas soumis à des droits
« moins favorables que ceux appliqués par l'Alle-
« magne aux produits de même nature de tout
« autre pays étranger. »

En vertu de ces articles, la clause de la nation la plus favorisée *de jure*, fait place à la clause de la nation la plus favorisée *de facto*. En d'autres termes les deux parties ne peuvent plus se réclamer mutuellement, comme un droit, le traitement de la nation la plus favorisée. Celui-ci ne s'applique qu'à des produits limitativement énumérés à des listes annexées à l'accord.

Ainsi se trouve mis en pratique le second principe préconisé par notre politique contractuelle : abandon de la clause de la nation la plus favorisée générale et inconditionnelle.

En fait, il s'agit d'une satisfaction bien plus formelle que réelle. Si l'on examine en effet, la liste I annexée à l'avenant, où sont énumérés tous les produits allemands bénéficiant d'une assimilation constante avec ceux de la nation la plus favorisée, on constate que cette liste reprend presque tous les articles énumérés dans les listes A, B, C, de l'accord franco-allemand. Or ces trois listes reprenaient, on s'en souvient, tous les articles intéressant l'exportation allemande. Et même, certains articles qui ne figuraient pas sur les listes A, B, C ont été ajoutés sur la liste I.

De même, la liste II, qui énumère les produits français admis en Allemagne au traitement le plus favorable reprend tous les produits français énumérés aux listes E et F annexées à l'accord commercial franco-allemand, c'est-à-dire les produits intéressant le plus l'exportation française en Allemagne.

Enfin le protocole de signature décide qu'en ce qui concerne les listes I et II, chacune des parties examinera avec bienveillance les justifications que l'autre partie contractante pourrait lui présenter, en vue d'obtenir l'inscription à ces listes de nouveaux produits.

En somme, le résultat pour nos voisins comme pour nous, est plutôt platonique puisque la cause de la nation la plus favorisée continue pratiquement, à s'appliquer à tous les produits faisant l'objet d'échanges entre l'Allemagne et la France. Cependant, la substitution à la clause de la nation la plus favorisée *de jure* de la clause de la nation la plus favorisée *de facto* a l'avantage de marquer la nouvelle orientation de notre politique commerciale fondée désormais sur la réciprocité : au lieu de nous engager à accorder à l'Allemagne pour tous les produits quels qu'ils soient, les traitements les plus favorables, nous ne le lui accordons que pour des produits limitativement énumérés, et en contre-partie de l'engagement de sa part de nous accorder le même traitement pour les produits intéressant notre exportation et eux aussi, limitativement énumérés.

Une modification importante est apportée par

l'avenant à l'article XI de l'accord commercial franco-allemand qui énumère les cas où la clause de la nation la plus favorisée ne joue pas.

« ART. XI. — Le traitement de la nation la plus « favorisée ne s'étend pas :

a) Aux avantages qui ont été ou seraient accordés par une des hautes parties contractantes à des pays limitrophes en vue de faciliter le trafic frontalier dans une zone qui, en aucun cas, ne peut excéder quinze kilomètres en profondeur de chaque côté de la frontière commune.

b) Aux avantages qu'une des hautes parties contractantes aurait accordés ou accorderait à un Etat tiers en vue d'établir un équilibre entre ses propres impositions et celles de l'Etat, et notamment d'éviter une double taxation ou à l'effet d'assurer protection et assistance judiciaires réciproques en matière d'obligations et de pénalités fiscales. »

Le paragraphe C et dernier visait le régime spécial que la France pourrait « instituer en matière tarifaire pour des importations destinées à faciliter les règlements financiers avec les pays qui ont été en état de guerre avec elle pendant les années 1914 à 1918 ». Il s'agit des mesures de faveur que la France aurait pu prendre pour faciliter le commerce extérieur des pays ayant des dettes de réparation et leur permettre ainsi de se procurer des moyens de paiement. La France ayant renoncé aux réparations à la Conférence de Lausanne de l'été 1932, ces mesures n'auraient plus, aujourd'hui de raison d'être.

Aussi, l'article IV de l'avenant, supprime le paragraphe C de l'article II.

Mais l'avenant ajoute deux cas dans lesquels le traitement de la nation la plus favorisée ne s'appliquera pas. Il s'agit d'abord (nouveau paragraphe C) des « mesures de sauvegarde telles que surtaxes compensatrices de l'écart des échanges, que chacune des hautes parties contractantes pourrait être appelée à prendre, le cas échéant, pour corriger équitablement les effets d'une brusque rupture d'équilibre entre la valeur relative de leurs monnaies respectives. Le protocole de signature D, *ad art. VI* spécifie que le cas de brusque rupture d'équilibre ne peut être invoqué que si la valeur relative des marchandises accuse une différence de plus de 10 %.

Les négociateurs français ont pris une sage précaution en insérant cette exception à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, en raison de l'incertitude qui plane sur le maintien du change allemand. Cette précaution apparaît d'autant plus justifiée à l'heure où M. Hitler affirme le mépris dans lequel il tient le système de l'étalon-or. Les commerçants français, qui ont largement profité de la crise du franc, pour augmenter le volume de leurs ventes à l'extérieur, sont bien placés pour juger d'avance l'aggravation considérable de la concurrence allemande qui résulterait d'une nouvelle chute du *mark*.

L'article IV de l'avenant dispose également que le traitement de la nation la plus favorisée ne s'étend pas aux arrangements particuliers conclus ou à con-

clure, conformément aux recommandations de la Conférence de Stresa. Il s'agit des mesures de faveur que la France pourrait prendre à l'égard des produits importés d'Europe centrale, pour les aider à sortir de la crise financière et économique où ils se débattent depuis de longs mois.

Enfin, le traitement de la nation la plus favorisée ne s'étend pas « aux droits et privilèges qui pourraient être accordés, à l'avenir, par l'une des parties contractantes à des Etats tiers dans les conventions plurilatérales auxquelles l'autre partie ne participerait pas, si ces droits ou privilèges sont stipulés dans des conventions plurilatérales de portée générale, conclues sous les auspices de la Société des Nations enregistrées par elles et ouvertes à l'adhésion de tous les Etats ; si ces droits ou privilèges ne sont stipulés que dans ces conventions et que le bénéfice de ceux-ci assurent à l'autre partie contractante des avantages nouveaux, si enfin, l'autre partie contractante n'accorde pas la réciprocité ».

Ce paragraphe vise le cas suivant : supposons que l'Allemagne ou la France adhère à une convention internationale conclue sous les auspices de la Société des Nations, et par laquelle les co-signataires s'accordent mutuellement certains avantages. Il serait profondément injuste que celle des deux nations contractantes qui, pour des raisons d'égoïsme national, n'a pas adhéré à cette convention, bénéficie quand même, par application de la clause de la nation la plus favorisée, des avantages qu'elle stipule, sans

avoir à accorder ces mêmes avantages aux autres co-signataires. Le paragraphe E de l'article 4, de l'avenant, a pour objet d'éviter cet abus.

Enfin, comme le *modus vivendi* franco-italien, l'avenant franco-allemand, dans le protocole de signature, *ad art. 12, al. 5*, condamne le système des contingentements.

« En raison des inconvénients graves provoqués par les prohibitions et restrictions, ces mesures ne pourront intervenir qu'en cas de nécessité exceptionnelle. Elles ne pourront constituer un moyen arbitraire de protéger la production nationale, et ne devront, en aucun cas, établir une discrimination au détriment de l'autre Etat contractant. »

Ici aussi, nous ne trouvons que l'affirmation d'un principe dépourvu d'une réelle portée pratique. Ce n'est pas là un résultat à négliger, quand on considère le succès remporté, surtout de l'autre côté du Rhin, par les théories « autarchiques », dont l'apparente logique est bien faite pour séduire les esprits théoriques et superficiels.

★★

Résumons notre étude du *modus vivendi* franco-italien et de l'avenant franco-allemand des 2 mars et 28 décembre 1932. Nous avons essayé de mettre en valeur, en analysant ces deux accords, l'application du principe de réciprocité. Au point de vue tarifaire tout d'abord : le *modus vivendi* franco-italien ne

contient aucune consolidation des droits, mais règle la façon dont une des parties pourra relever les droits frappant les importations de l'autre, pour répondre à une mesure analogue ; quant à l'avenant franco-allemand, il respecte les consolidations de droits annexés à l'accord d'août 1927, mais prévoit la procédure de déconsolidation et la façon dont chaque partie pourra compenser, par une mesure réciproque, les relèvements de droit dont l'autre partie frapperait ses importations.

Enfin, les deux accords écartent la clause de la nation la plus favorisée *de jure*, c'est-à-dire générale et inconditionnelle, et dont l'incidence, en raison de l'inégalité des conditions de production, ne peut être mesurée, pour la remplacer par la clause *de facto*, limitée à certains produits bien déterminés pour lesquels il est possible d'en déterminer exactement l'effet.

C'est également sur le principe de la déconsolidation mutuelle avec les mêmes garanties réciproques que pour l'Allemagne, qu'a été signé, tout récemment, un avenant avec la Hongrie. Les pourparlers vont se poursuivre avec la Tchécoslovaquie, avec l'Esthonie, avec l'Autriche. Il faudra aborder ensuite les négociations avec la Belgique et la Suisse, pays importants par leur chiffre d'affaires et leur puissance économique, et avec lesquels nous sommes liés par des consolidations nombreuses.

Notre nouvelle politique contractuelle et nos relations commerciales avec la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Canada. — Il y aura une grande lacune dans notre politique contractuelle, tant que nous n'aurons pas conclu d'accord avec deux des pays dont les échanges avec le nôtre sont extrêmement importants : la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

De multiples raisons nous empêchent, à l'heure actuelle, d'entamer des négociations avec la Grande-Bretagne. Celle-ci ne consentira probablement à parler avec nous que quand nous aurons donné satisfaction à ses revendications concernant les contingentements et la surtaxe de change. D'ailleurs, le Gouvernement anglais, à la fin de 1931, a déclaré qu'il ne voyait pas la possibilité d'apporter la moindre modification au tarif ultra-protectionniste en vigueur, et que, dans ces conditions, tout en reconnaissant la nécessité pour les deux peuples de s'entendre, il semblait prématuré de nouer des conversations à ce sujet.

Cependant, il importe que nous arrivions à obtenir de l'Angleterre des réductions de son tarif d'entrée. On a calculé que si les choses restaient en l'état, la balance de notre commerce avec l'Angleterre deviendrait déficitaire de plusieurs centaines de millions. De 1928 à 1930, l'excédent de notre balance commerciale avec l'Angleterre était de l'ordre de

1.600 millions. Pour les cinq premiers mois de 1932, le déficit a atteint presque 90 millions.

Dans ses relations économiques avec la Grande-Bretagne, la plus grande difficulté pour la France a toujours tenu au fait que, par la clause de la nation la plus favorisée, toutes les concessions qu'elle pouvait faire au commerce britannique seraient étendues automatiquement à tous les pays auxquels nous sommes liés par un traité de commerce. Si, après la révision de nos principaux accords commerciaux, le principe d'une application limitée et conditionnelle de la nation la plus favorisée est généralement admis et reconnu, peut-être pourrions-nous accorder à la Grande-Bretagne, en échange de concessions réciproques, certaines réductions de tarif. La tâche de nos négociateurs serait, de ce fait, fort facilitée.

La nouvelle règle adoptée par la France, quant à l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée, peut également rendre plus aisées les négociations économiques avec les Etats-Unis.

Actuellement, les produits importés des Etats-Unis, sont soumis au tarif minimum, sauf une proportion de 2,4 %. Les Etats-Unis ne sont pas satisfaits par nos mesures de contingentement, et protestent contre la taxe à l'importation de 4 à 6 % instituée par la loi de finances de 1932. De plus, ils demandent qu'on leur applique pour toutes leurs importations la clause de la nation la plus favorisée.

Sans doute, les importations américaines de

produits ne bénéficiant pas, pour le moment, du tarif minimum, atteignent tout juste cent millions de francs. Mais nul ne peut savoir le développement que prendraient ces exportations si elles étaient subitement soumises au tarif minimum. Ce serait peut-être cinq ou six cents millions de francs qui viendraient peser lourdement sur nos industries les plus atteintes par la crise : mécanique, industries textiles.

Puisque, dans nos nouveaux arrangements commerciaux, nous remplaçons la clause de la nation la plus favorisée *de jure* par la clause *de facto*, et que les différents pays acceptent cette substitution, notre position est très forte, pour refuser à l'Amérique la clause générale de la nation la plus favorisée. Nous pouvons ne la lui accorder qu'en échange de concessions équivalentes très précises. Ainsi, nous appliquons le principe de la réciprocité.

C'est aussi ce désir de réciprocité qui nous a amenés à laisser expirer, en juin 1932, notre accord commercial avec le Canada, conclu en 1922. Ce pays, en effet, refusait de nous accorder, en échange de l'octroi étendu de notre tarif minimum, des réductions sur son tarif, jugées par nous équivalentes à nos propres concessions. Désormais, les importations canadiennes en France sont soumises au tarif général.

APPENDICE AU CHAPITRE IV

Les accords de compensation

Pour protéger leur change menacé, certains Etats d'Europe centrale et d'Amérique du Sud dont la balance des comptes était dangereusement déficitaire, ont imposé depuis le début de 1931, de sévères restrictions, aux mouvements de devises. C'est ainsi que les Etats baltes, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Pologne, la Hongrie, la Yougoslavie, la Grèce, la République Argentine, le Chili, le Brésil, etc..., et surtout l'Allemagne, ont pris différentes mesures dont le but est d'interdire la sortie des devises nationales, et leur vente contre des devises étrangères. Ces mesures se traduisent, pratiquement, par l'impossibilité, pour les nationaux de ces pays, d'emporter hors de leurs frontières une somme dépassant un minimum fixé, pour ceux qui ont des dépôts bancaires dans ces pays, de les rapatrier, et pour les importateurs étrangers de recouvrer leurs créances.

Pour mettre fin à cette situation extrêmement préjudiciable au commerce français d'exportation, on a imaginé de créer un système de compensation entre les créances et obligations de vendeurs et d'ache-

teurs des pays ayant réglementé le transfert des devises.

Un arrêté ministériel, du 15 février 1932, prévoit les conditions dans lesquelles pourront être établis des accords de compensation des créances et des dettes des ressortissants français vis-à-vis de certains pays.

L'autorisation d'importation sera visée par la Chambre de Commerce de Paris, auprès de laquelle sera créé un office de compensation.

Pour chaque pays ayant conclu avec la France un accord de compensation, la Banque de France ouvrira un compte à l'Office de compensation. Les règlements en francs opérés par les ressortissants français, débiteurs de ressortissants des pays étrangers, seront portés au crédit de ce compte qui sera débité au fur et à mesure des règlements faits aux exportateurs français sur présentation de pièces justificatives de leurs créances.

Des accords de compensation ont été conclus sur ces bases avec la Grèce, l'Esthonie, la Lithuanie, l'Autriche, la Yougoslavie, le Chili, etc...

★★

C'est également pour parer aux effets préjudiciables pour notre commerce d'exportation, des restrictions de devises instaurées par le Gouvernement allemand qu'a été conclu l'accord franco-allemand sur les paiements commerciaux, signé à Berlin, le 24 décembre 1932.

Depuis le mois de juillet 1931, le Gouvernement allemand a pris toute une série d'ordonnances pour limiter la vente des marks. La première de ces ordonnances remonte au 16 juillet 1931. Elle fut prise à la suite de la déconfiture de la *Darmstaedter Und National Bank* qui détermina un véritable *rush* de déposants sur tous les établissements bancaires du pays.

L'article I de l'ordonnance confère à la Reichsbank le monopole du commerce des devises. L'article II interdit de conclure toutes opérations à terme sur les devises et tous autres instruments de paiement libellés en devises. L'article VIII donne au Ministère de l'Economie politique ou à l'Office qui en sera chargé par lui, le droit d'exiger de chacun, des renseignements sur les affaires faites au moyen de paiement ou en créances libellées en devises étrangères, à son nom ou au nom d'autrui. La présentation des livres pourra être requise. Les dispositions essentielles de cette ordonnance ont été respectées par toutes les ordonnances qui furent prises par la suite sur le même objet. Celles-ci sont très nombreuses. Elles ont créé une réglementation rigoureuse des mouvements de devises, établissant un régime d'autorisation générale ou temporaire pour le règlement des créances à l'étranger. Ces autorisations sont accordées tantôt à l'importateur, tantôt à l'exportateur, suivant les différents produits. Il n'y a pas, d'ailleurs, de règle générale. Toutes les mesures concernant les devises ont été prises au gré des circons-

tances, sans plan préalablement établi. Leur résultat est que les importateurs ne peuvent se procurer des devises que pour un montant égal à 50 % du chiffre de leurs importations de 1931. En d'autres termes, les achats de l'Allemagne à l'étranger étaient diminués de 50 %.

L'accord franco-allemand sur les paiements commerciaux du 28 décembre 1932, a été conclu pour créer un nouveau moyen de règlements. « Les maisons établies en Allemagne, dit l'accord, qui disposent d'une autorisation générale en matière de devises et qui, dans le cadre de leur activité habituelle, importent des marchandises en France, auront la faculté, après épuisement de leur contingent normal de change, de s'acquitter du montant non transférable de leurs dettes envers leur créancier français, en en versant la contre-partie en reichsmarks à un compte spécial qui sera ouvert par la Reichsbank au nom de l'Office franco-allemand des paiements commerciaux. »

Les maisons établies en France, qui disposent d'une autorisation générale en matière de devises, accordée par le Gouvernement allemand, auront les mêmes facilités.

Les sommes portées à ce compte pourront servir pour tous paiements de marchandises à l'intérieur de l'Allemagne, quelle que soit la monnaie des contrats ou factures.

L'accord contient une clause en vertu de laquelle il serait soumis à un nouvel examen des Gouverne-

ments au cas où son application aurait pour résultat de modifier, d'une manière considérable, le rapport entre les exportations françaises vers l'Allemagne et les exportations allemandes vers la France, tel qu'il existait, dans la période correspondante de l'année 1931, ce rapport étant calculé en déduisant des exportations allemandes vers la France celles qui ont été faites au titre des prestations en nature.

★★

Les accords de compensation, l'accord franco-allemand sur les paiements commerciaux ont pour effet de simplifier, de généraliser le système du troc. Avant la conclusion de ces accords, les exportateurs français, en raison de l'impossibilité de transférer des devises, n'avaient d'autre ressource pour réaliser leurs créances, que de les utiliser dans le pays même, soit sous forme d'achats, soit sous forme de placement. On pourrait citer un grand nombre d'exemples de ce retour aux mœurs commerciales de la préhistoire : tel négociant en tissus obligé d'acheter du maïs de Yougoslavie pour pouvoir réaliser sa créance, tel autre exportateur devenant commanditaire d'une Société de production de films hongroise, en désespoir de cause de pouvoir utiliser ses crédits « gelés ».

Les accords précités apportent un perfectionnement considérable en faisant jouer la compensation entre toutes les créances et toutes les dettes commerciales. Ainsi, aux termes de l'accord franco-allemand,

du 24 décembre 1932, c'est avec les marks remis à l'Office franco-allemand des paiements commerciaux par les importateurs allemands de marchandises françaises que sont payés les importateurs français de marchandises allemandes. L'équivalence des achats et des ventes est ainsi assurée, le troc, au lieu de se faire sous la forme de l'échange d'une marchandise contre une autre, porte sur l'ensemble des exportations respectives des deux pays.

Il n'est pas nécessaire, cependant, d'insister sur les inconvénients de ce système, dont le plus grave est d'imposer aux échanges une nouvelle restriction, puisque les exportations vers le pays qui réglemente ses devises, seront toujours maintenues à un chiffre tout au plus égal aux importations de ce pays. Le régime créé par les accords de compensations a aussi le tort de donner aux transactions commerciales un caractère d'insécurité. Quel crédit, en effet, un commerçant peut-il tirer d'un récépissé de sommes en attente de transfert délivré par un Office de compensation ? Supposons qu'une réglementation du pays débiteur intervienne de façon à immobiliser complètement le recouvrement des créances, le créancier français ne pourra disposer d'aucun moyen de coercition du droit privé, puisque la mesure dont il sera victime sera le fait d'un Gouvernement agissant de son droit de puissance publique. Aussi, ce n'est qu'après de longues négociations avec les intéressés, que la Banque de France a consenti à réescompter

les récépissés de sommes déposées aux Offices de compensation.

Malgré tout, il ne faut pas passer sous silence les services rendus par les accords de compensation. Grâce à eux, nos échanges avec certains pays, ont pu ne pas être réduits à néant. Ils disparaîtront quand les causes d'instabilité des monnaies auront elles-mêmes disparu. On les considérera comme des produits un peu monstrueux de la crise mondiale.

CONCLUSION

En 1927-1928, la France s'est donné un nouveau régime douanier. Le tarif minimum, bien que portant le même nom que celui de la loi de 1892, en était, cependant, tout différent. Etabli par voie d'accords commerciaux, les droits, pour la plupart des postes, étaient consolidés. Enfin, la nomenclature et les droits de ce tarif étaient fonction non plus des tableaux dressés en 1892 et en 1910, mais de ceux élaborés par le Gouvernement depuis la guerre et annexés au projet déposé par lui sur le bureau de la Chambre des députés en août 1926, sous le n° 3352 et que celle-ci ne vota jamais.

A la suite de cette réforme douanière, la France était dotée de conventions commerciales avec les principaux Etats du monde, ceux du moins avec lesquels ses échanges sont les plus importants, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis exceptés.

La crise économique survenant, le besoin de relever le taux de la protection de la production française se fit sentir. La France, par plusieurs arrangements avec les pays intéressés, déconsolida un grand nombre de droits de notre tarif douanier, pour pouvoir les élever. Mais ces mesures furent

bientôt insuffisantes devant l'envahissement du marché français par les produits étrangers. On eut recours à un procédé nouveau dans notre politique commerciale, au système des contingentements. Ce système devait être étendu à la majorité des postes de notre nomenclature douanière.

Malgré toutes les critiques auxquelles a donné lieu ce système, il se justifie par l'impérieuse nécessité, qui s'imposait au gouvernement français, d'agir vite et radicalement pour sauver l'économie nationale. D'autre part, les mesures analogues prises par les pays étrangers suffisent à légitimer les contingentements comme mesures de représailles.

Cependant, la politique des contingentements n'a jamais été présentée que comme un expédient provisoire, destiné à remédier à des difficultés exceptionnelles. La question qui se posait était donc de savoir si la France reviendrait aux anciennes mesures dont disposent les Gouvernements pour influencer sur le commerce extérieur — droits de douane et accords commerciaux — ou bien si elle allait poursuivre jusqu'au bout l'expérience de « l'économie dirigée ». Du système des contingentements tel qu'il est actuellement pratiqué, au monopole du commerce extérieur, il n'y a pas, en effet, bien loin.

Il semble que la politique commerciale française s'oriente plutôt vers un retour aux anciennes pratiques. La révision des accords commerciaux,

commencée avec celle de l'accord franco-allemand et avec la conclusion du *modus vivendi* franco-italien, indique que l'intention du gouvernement français est de reprendre tout d'abord sa liberté, pour pouvoir établir un nouveau tarif adapté aux conditions économiques de l'heure présente et de substituer de nouveaux accords aux anciens, mais ne comportant plus de clause générale et inconditionnelle de la nation la plus favorisée, l'octroi de celle-ci étant subordonnée à une stricte réciprocité,

Ainsi, notre politique commerciale semble revenir aux principes du régime créé par la loi de 1892. D'une part, un double tarif autonome dont le tarif minimum correspond au degré de protection indispensable à la production nationale. D'autre part, des accords commerciaux comportant, pour certains produits, l'application du tarif minimum, ou ce qui revient au même, le traitement de la nation la plus favorisée. La seule différence avec le régime d'avant guerre serait que la clause de la nation la plus favorisée ne jouerait que *de facto*, c'est-à-dire pour certains articles limitativement énumérés, alors que, avant 1914, les conditions générales de la vie économique étaient assez satisfaisantes pour qu'on pût, sans risque, stipuler la clause de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire applicable à tous les produits, et en tout état de cause.

Cependant, avant que nous arrivions à ce stade, un long chemin reste à parcourir. Pour l'instant, le système des contingentements reste intact. Et pour

cause ! L'accord n'a pas pu se faire entre les intéressés sur le taux des nouveaux droits qui devraient être appliqués en cas de suppression des mesures de contingentement.

L'enquête ouverte le 5 octobre 1932, par le Ministre du Commerce, sur la révision du tarif douanier, n'a pas, que l'on sache, donné de résultat. Quant au Parlement, il ne semble pas près de s'intéresser à la question. Le plus clair de son attitude, en matière de politique commerciale, n'est-il pas, depuis plusieurs années, d'abandonner presque complètement ses prérogatives entre les mains du pouvoir exécutif.

Quant à l'action de la Société des Nations, elle ne s'est guère fait sentir dans les rapports commerciaux entre ses membres. Sans doute, des idées généreuses sur la coopération internationale, sur les ententes ont été émises par des organismes qualifiés. Mais ces appels à la réduction des droits de douane, à la suppression des restrictions de toutes sortes, à la liberté des échanges, sont, il faut bien le reconnaître, restés lettre morte. Même le protectionnisme américain et le dumping russe n'ont pu venir à bout des égoïsmes nationaux, et contraindre les Etats européens à s'entendre pour une action commune.

On parle des ententes industrielles internationales. C'est fort bien. On ne peut nier que par elles seulement, peut être réalisé un ordre économique nouveau, conforme à l'idéal de paix et de rapprochement des peuples. Mais comment croire qu'on puisse les

réaliser tant que subsisteront entre l'Europe et l'Amérique, pour ne citer qu'un exemple, des causes de dissentiment aussi graves que la question des dettes. On ne peut espérer résoudre les problèmes d'ordre technique, tant que les problèmes politiques seront en suspens. Que les peuples s'entendent d'abord sur le fonds. L'accord après cela, sera facile sur les questions de forme.

Vu : *Le Président de thèse,*

ROGER PICARD.

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages Généraux

ALLIX. — *Les droits de douane*, Rousseau 1932.

G.-J. GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale*, Colin 1924.

MINISTÈRE DU COMMERCE. — Circulaire adressée par le Ministère du Commerce (Direction des affaires commerciales et industrielles) en date du 5 octobre 1932 aux présidents des groupements économiques français.

MINISTÈRE DES FINANCES. — 1° Décret portant codification des textes législatifs concernant les douanes. *Journal Officiel* du 31 décembre 1926;
2° Statistiques mensuelles du commerce extérieur. *Imprimerie Nationale*.

NAUDIN. — *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre*, Sirey 1928.

NOGARO ET MOYE. — *Les régimes douaniers*, Colin.

PRÉSIDENTE DU CONSEIL. — Rapport de M. Adeodat Bois-sard, Inspecteur des Finances, sur les « Echan-ges internationaux et la politique douanière française au cours de la crise économique »; adopté par le Conseil national économique dans sa session du 21 novembre 1932.
Supplément au *Journal Officiel* du 24 décembre 1932.

Etudes et Documents divers

Bulletin de la Chambre de commerce de Paris, n^{os} 27-28, 9 juillet 1932. — La politique contractuelle de la France. Rapport présenté par M. H.-E. Boyer et adopté par la Chambre de Commerce le 22 juin 1932.

La politique douanière de la France (1927-1932), par M. Jean Proix. — Comité d'action économique et douanière, 60, rue Taitbout.

Le Congrès du commerce des produits contingentés (27-29 juin 1932). — Comité d'action économique et douanière.

Rapport de M. A. Daudet au Congrès des industries et commerces d'exportation. (Journée industrielle des 11, 12, 13 décembre 1932.)

Textes législatifs modifiant le tarif douanier français

Décret du 23 mai 1929 (J. Of. 24 mai). — Froment, épeautre, méteil.

Loi du 29 novembre 1929 (J. Of. 30 novembre). — Relèvement droits de douane sur les sucres.

Décret du 18 janvier 1930 (J. Of. 18 avril). — Avoines (grains et farine); Pommes de terre, fraîches et desséchées.

Loi du 17 avril 1930. — Automobiles, accessoires et pièces détachées.

Décret du 19 mai 1930 (J. Of. 20 mai). — Froment, épeautre, méteil (grains et farines).

Décret du 3 juin 1930 (J. Of. 4 juin). — Beurre frais ou salé.

Décret du 18 juillet 1930 (J. Of. 19 juillet). — Bestiaux. — Porcs; cochons de lait; viandes fraîches et réfrigérées de porc; viandes congelées (de porc); saindoux autres que destinés à l'industrie; fromages à pâte ferme, dits de Hollande; avoines grains et farines; seigle (grains et farines); pommes de terre fraîches et desséchées.

Décret du 11 septembre 1930 (J. Of. 12 septembre). — Féculs de pommes de terre.

Loi du 17 février 1931 (J. Of. 18 février). — Maïs (grains et farines); produits de pêche étrangère; poissons secs salés ou fumés.

Décret du 23 février 1931 (J. Of. 24 février). — Semoules en pâtes et pâtes d'Italie.

Décret du 19 mars 1931 (J. Of. 20 mars). — Pain.

Décret du 26 mars 1931 (J. Of. 27 mars). — Bestiaux, viandes fraîches et congelées; viandes préparées de porc; charcuterie fabriquée; conserves de viandes (de porc); pâtés, purées et mousses de foie; saindoux autres que destinés à l'industrie.

Loi du 31 mars 1931 (J. Of. 4 avril). — Mouûts de vendange et jus de raisin frais; vins (autres que vins de liqueur et assimilés); café; caoutchouc brut; sisal.

Loi du 31 mars 1931 (J. Of. 4 avril). — Manioc; farine et féculs de manioc; tapioca.

Loi du 18 avril 1931 (J. Of. 23 avril). — Bonneterie de coton (bas et chaussettes).

Loi du 15 avril 1931 (J. Of. 19 avril). — Lait concentré complet ou écrémé; farine lactée; sucres des pays étrangers; cannes à sucres; mélasses; sirops et sucres intervertis; confiseries au sucre sans cacao ni chocolat; glucose; biscuits sucrés; pains d'épices; poudres sucrées ou non sucrées sans cacao ni chocolat; confitures, gelées, marmelades, etc.; chocolat; betteraves fraîches et séchées.

Loi du 22 avril 1931 (J. Of. 23 avril). — Pâtes de bois; papiers en bobines ou en rames; papiers couchés.

Décret du 28 avril 1931 (J. Of. 29 avril). — Seigles (grains et farines).

Loi du 11 juillet 1931 (J. Of. 12 juillet). — Poissons de pêche étrangère, poissons secs et conservés; fruits de table; légumes conservés (asperges); houblon.

Décret du 8 octobre 1931 (J. Of. 9 octobre). — Chaussures et pantoufles.

Loi du 7 janvier 1932 (J. Of. 8 janvier). — Bananes, fruits et farines.

Loi du 9 janvier 1932 (J. Of. 9 janvier). — Porcelaine.

Loi du 21 mars 1932 (J. Of. 22 mars). — Chaussures (guêtres, molletières et jambières); parties de chaussures (autres qu'en caoutchouc), semelles; chaussures de toutes sortes.

Décret du 26 mars 1932 (J. Of. 27 mars). — Bois communs, bruts, équarris ou sciés, pavés en bois, perches, etc.

Loi du 14 avril 1932 (J. Of. 15 avril). — Vêtements en tissu caoutchouté.

Loi du 20 avril 1932 (J. Of. 21 avril). — Prunes et pruneaux secs ou tapés.

Loi du 23 avril 1932 (J. Of. 24 avril). — Conserves d'ananas.

Décrets de Contingentements

Produits	Date de publication au J. O.
Lin.	18 juillet 1931
Vin, bois.	28 août 1931.
Bestiaux, viandes.	1 ^{er} octobre 1931
Poissons.	23 octobre 1931
Conserves de poissons.	18 décembre 1931
Volailles, œufs.	11 novembre 1931
Fleurs naturelles.	20 novembre 1931
Jambons, lait (suite décret 30 septembre 1931).	20 novembre 1931
Chicorée, racines de chicorée.	3 décembre 1931
Sucre.	6 décembre 1931
Bananes.	20 décembre 1931
Oignons à fleurs.	3 février 1932
Conserves de légumes.	7 février 1932
Chevaux de boucherie, moutons.	31 mars 1932
Or battu en feuilles.	18 mars 1932

Engrais azotés.....	7-14 mai,
	9 octobre 1931
Mercure.....	17 mars 1932
Iode et sels d'iode.....	1 ^{er} mai 1932
Colles d'os, de nerfs, de peaux, etc.....	4 mai 1932
Fils, tissus, velours, coton, pa- pier, chapeaux.....	
Cartons et briquets.....	27 mars 1932
Bas et chaussettes de coton et soie artificielle.....	20 avril 1932
Ficelles ou fils polis.....	18 mars 1932
Papier et carton.....	27 mars 1932
Papiers, cartons, bobines pour filatures.....	19 mai 1932
Albums pour images.....	19 mai 1932
Rouleaux pour cinéma.....	19 mai 1932
Pellicules photographiques.....	4 mai 1932
Tôles laminées à chaud.....	14 janvier 1932
Ouvrages en métaux, machines et outils.....	17 mars 1932
Machines ou métiers de tricot ou de bonneterie.....	27 mai 1932
Tôles planes de fer ou d'acier..	19 mars 1932
Fers ou aciers laminés ou forgés, feuillards.....	27 mars 1932
Lampes et appareils de T. S. F. .	16 janvier 1932
Machines et matériel électriques.	26 janvier 1932
Pièce pour l'électricité.....	18 mars 1932
Appareils électriques de mesure.	28, 29, 30 mars 1932
Faux, faucilles, fourches et crocs	13 janvier 1932
Articles de ménage.....	29 janvier 1932
Serrurerie, lampisterie, hache- viande.....	9 mars 1932
Réchauds à gaz, alcool et pétrole.	1 ^{er} avril 1932
Brides et raccords de toutes espè- ces.....	19 mai 1932
Pênes, fiches, charnières, loquets	19 mai 1932
Instruments d'optique, astrono- mie, dessin, photographie, etc.....	25 mai 1932
Meubles, balais.....	14 novembre 1931

Sièges et meubles.....	19 mars 1932
Montures de parapluie.....	18 mars 1932
Jeux et jouets.....	11-12 janvier 1932
Objets en verre.....	18 mars 1932
Glaces, dalles, verres coulés et à vitres, etc.	1 ^{er} juin 1932
Allumeurs mécaniques ou automatiques.	5 juin 1932

Textes d'accords commerciaux

Pays, Nature et Objet des accords	Date de la signature de l'accord	Date du <i>Journal Officiel</i>
ALLEMAGNE		
Accord.	1 ^{er} août 1927	31 août 1927
Protocole.....	26 juin 1928	31 juillet 1928
Echange de lettres..	20 juin 1929	27 juillet 1929
Echange de lettres..	27 juin 1929	15 août 1929
Avenant (bonneterie)..	3 février 1931	28 avril 1931
Avenant (porcelaine)..	30 novembre 1931	7 janvier 1931
Avenant.	28 décembre 1932	29 janvier 1933
ITALIE		
Accord.	21 novembre 1898	7 février 1899
Accord.	30 mai 1917	2 septembre 1917
Accord.....	12 novembre 1922	27 novembre 1932
Accord spécial des soies.	28 juillet 1923	28 mai 1924
Lettres annexes.....	29 décembre 1923	
Lettres annexes.....	10 janvier 1924	
Avenant.....	29 mai 1926	26 mai 1927
Echange de lettres....	14 août 1926	
Avenant (soies).	26 janvier 1927	4 mars 1928
Accord.	7 mars 1928	1 ^{er} avril 1928
Protocole (pâtes ali- mentaires).	10 février 1931	3 mars 1931
Protocole (vins).....	16 mars 1931	21 mai 1931
Accord (ferrailles)....	3 novembre 1931	15 novembre 1931
Protocole additionnel (vins).	16 novembre 1931	26 novembre 1931
Modus vivendi.....	4 mars 1932	3 avril 1932
Déclaration annexe..	16 mars 1931	21 mai 1931

Périodiques

Les Annales des douanes.

Bulletin quoditien de la Société d'études et d'informations économiques (et spécialement les n^{os} des 23 février, 8 mai, 26 et 28 novembre, 11 et 12 décembre 1931, 7 janvier, 18 mai, 28 juin, 9 juillet, 3 août, 1^{er} et 2 septembre, 12 octobre, 13 décembre 1932).

Le Capital (et spécialement le n^o du 29 décembre 1932, avec les articles de MM. Roger Picard, sur « Le nouvel accord commercial entre la France et l'Allemagne », et Néron, sur « L'orientation de notre politique douanière »).

Les Echos (et spécialement les n^{os} des 2, 21, 27, 31 décembre 1932).

L'Europe nouvelle (spécialement les n^{os} des 9 janvier 1932, l'article de M. Naudin : « Où va la politique commerciale de la France »; 16 avril 1932, « Le comité franco-allemand et la politique douanière des contingentements »; 25 juin 1932, « Le Comité économique de la S. D. N. et la politique douanière (Rapport au Conseil) »; 29 août 1932, « Texte du rapport du sous-comité d'experts économiques à la Commission d'étude pour l'Union européenne (29 août 1931). — Principales réponses des Etats à ce rapport »; 15 octobre 1932, « La Conférence de Stresa »; 14 janvier 1933, l'article de M. Naudin : « L'ave-nant du 28 décembre 1932 à l'accord commercial franco-allemand du 17 août 1927 »; et les n^{os} des 25 octobre 1930, 31 janvier, 23 mai, 19 décembre 1931, 9 avril, 10 septembre, 15 octobre 1932).

L'Information. — Cité le n^o du 28 novembre 1932, l'article de M. Louis Rollin : « Comment orienter notre politique douanière ».

Le Journal du commerce (spécialement les n^{os} des 8 et 22 décembre 1932).

La Journée industrielle (n^{os} des 20 novembre, 3, 7, 10, 15, 24, 29, 30 décembre 1932, 14 février 1933).

Revue d'économie politique. — Voir spécialement dans les numéros annuels intitulés « La France économique en... » les articles de MM. Gignoux et Naudin sur la politique douanière et les accords commerciaux en 1924, 1925, 1926, 1927, 1928, 1929, 1930, 1931, 1932.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	5
-----------------------	---

CHAPITRE I. — <i>La réforme douanière de 1927-1928.</i> Aperçu historique. Les Conventions commerciales conclues en 1927 et 1928. La revision de notre tarif douanier en 1927-1928.	9
--	---

SECTION I. — APERÇU HISTORIQUE.

<i>Sommaire.</i> — La loi de 1892. — La loi du 29 juillet 1919. — Les Conventions commerciales conclues entre 1919 et 1927.	10
---	----

SECTION II. — LES CONVENTIONS COMMERCIALES CONCLUES EN 1927-1928

<i>Sommaire.</i> — L'accord franco-allemand du 27 août 1927. — Les accords commerciaux subséquents.	14
---	----

SECTION III. — LA REVISION DE NOTRE TARIF DOUANIER EN 1927-1928

<i>Sommaire.</i> — Le projet de loi 3352. — La loi du 27 juillet et le décret du 30 août 1927. — La loi du 2 mars 1928.	22
---	----

CHAPITRE II. — <i>Les modifications de notre régime douanier depuis la réforme de 1927-1928.</i> — La procédure parlementaire en matière douanière. — Mesures prises par le Gouvernement français renforçant le carac-	
---	--

tère protectionniste de notre régime douanier. — La question de la révision générale de notre tarif douanier. — Le régime douanier français et la coopération internationale.	26
---	----

SECTION I. — LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE
DOUANIÈRE.

<i>Sommaire.</i> — Extension de la procédure du cadenas. — La loi du 17 juillet 1927.	29
---	----

SECTION II. — MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT
FRANÇAIS, RENFORÇANT LE CARACTÈRE PROTECTIONNISTE
DE NOTRE RÉGIME DOUANIER.

<i>Sommaire.</i> — Relèvement de certains droits après déconsolidation préalable. — Relèvement des droits qui n'étaient pas consolidés. — Mesures protectionnistes d'ordre administratif et fiscal.	31
---	----

SECTION III. — LA QUESTION DE LA RÉVISION GÉNÉRALE
DU TARIF DOUANIER FRANÇAIS

<i>Sommaire.</i> — Nécessité d'une révision de notre tarif douanier. — La circulaire du 5 octobre 1927.	41
---	----

SECTION IV. — LE RÉGIME DOUANIER FRANÇAIS
ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.

<i>Sommaire.</i> — Le projet de trêve douanière. — L'accord pour une action économique concertée. — La nomenclature douanière internationale.	48
---	----

APPENDICE AU CHAPITRE II. — LES SURTAXES
DE CHANGE

CHAPITRE III. — <i>La politique des contingentements.</i> — Généralités sur les contingentements. — Les arguments pour les contingentements. — Les inconvénients des contingentements. — Les contingentements et les ententes internationales. — La nouvelle politique commerciale française et les contingentements.	57
---	----

SECTION I. — GÉNÉRALITÉS SUR LES CONTINGENTEMENTS

<i>Sommaire.</i> — Les textes autorisant le gouvernement français à instituer des contingentements. — Procédure et modalités d'application des contingentements. — Les principaux produits contingentés.	58
--	----

SECTION II. — CAUSES DES MESURES DE CONTINGEMENT

<i>Sommaire.</i> — L'accroissement des importations étrangères. — Autres causes.	66
--	----

SECTION III. — LES ARGUMENTS EN FAVEUR DU SYSTÈME DES CONTINGENTEMENTS

<i>Sommaire.</i> — Les contingentements se justifient par l'existence des nations. — Commodité des contingentements. — Loyauté des contingentements. — Effets favorables des contingentements sur notre balance commerciale.	70
--	----

SECTION IV. — LES INCONVÉNIENTS DES CONTINGENTEMENTS

<i>Sommaire.</i> — Difficultés d'application du système des contingentements. — Le contingentement trouble les transactions commerciales et aggrave les causes psychologiques et économiques de la crise.	73
---	----

SECTION V. — LES CONTINGENTEMENTS ET LES ENTENTES INTERNATIONALES

<i>Sommaire.</i> — Les contingentements bilatéraux. — Les contingentements bilatéraux ne	
--	--

réalisent qu'un des objets des ententes internationales.	79
---	----

SECTION VI. — LA NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE
FRANÇAISE ET LES CONTINGENTEMENTS

<i>Sommaire.</i> — Nécessité de maintenir certains contingentements. — Les améliorations à apporter au système.	82
---	----

CHAPITRE IV. — <i>Les orientations nouvelles de la politique contractuelle française.</i> — La liberté tarifaire. — Les nouveaux prin- cipes de notre politique contractuelle. — Leur application.	87
---	----

SECTION I. — LA LIBERTÉ TARIFAIRE

<i>Sommaire.</i> — Impossibilité de dénoncer toutes nos conventions commerciales simulta- nément. — La révision successive des conventions commerciales.	88
---	----

SECTION II. — LES NOUVEAUX PRINCIPES
DE NOTRE POLITIQUE CONTRACTUELLE

<i>Sommaire.</i> — Généralités sur les traités de com- merce. — Pourquoi les traités de com- merce actuels contiennent des consolida- tions de droits et la clause générale et inconditionnelle de la nation la plus fa- vorisée. — Les nouveaux principes de notre politique contractuelle : récipro- cité des avantages ; pas de consolida- tions ; clause de la nation la plus favo- risée, limitée et conditionnelle.	91
--	----

SECTION III. — APPLICATION DES NOUVEAUX PRINCIPES
DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE LA FRANCE

<i>Sommaire.</i> — Le <i>modus vivendi</i> franco-italien, du 4 mars 1932. — L'avenant à l'accord commercial franco-allemand du 17 août	
---	--

1927, du 28 décembre 1932. — Les nouveaux principes de la politique contractuelle et nos relations commerciales avec la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Canada.....	104
---	-----

APPENDICE AU CHAPITRE IV. — LES ACCORDS
DE COMPENSATION

Sommaire. — Objet des accords de compensation. — L'accord franco-allemand sur les paiements commerciaux.	139
CONCLUSION.....	146
BIBLIOGRAPHIE.....	151

Imprimerie des *Presses Universitaires de France*

PARIS-LIMOGES — 1933
